

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE
DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT
[REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF]



EXPOSÉ ÉCRIT
DE LA CONFÉDÉRATION SYNDICALE INTERNATIONALE
15 MAI 2024

Table des matières

Liste des abréviations.....	iii
Chapitre 1. Introduction	1
<i>A. L'intérêt de la CSI dans la procédure consultative devant la Cour</i>	<i>1</i>
<i>B. La portée de la question soumise à la Cour.....</i>	<i>3</i>
<i>C. Résumé de l'exposé écrit.....</i>	<i>4</i>
Chapitre 2: La Cour est compétente pour rendre l'avis consultatif demandé et il n'existe aucune raison pour la Cour de décliner l'exercice de sa compétence.....	6
<i>A. La Cour est compétente pour rendre l'avis consultatif demandé.....</i>	<i>6</i>
<i>B. Il n'existe aucune raison pour la Cour de décliner l'exercice de sa compétence.....</i>	<i>8</i>
Chapitre 3 : l'OIT et la Convention n° 87.....	9
<i>A. La création de l'OIT.....</i>	<i>9</i>
<i>B. La structure institutionnelle et les activités de l'OIT.....</i>	<i>10</i>
1. Le système de contrôle ordinaire	12
a. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	13
b. La Commission de l'application des normes de la Conférence	14
2. Le système de contrôle spécial.....	15
a. Les commissions d'enquête	16
b. Le Comité de la liberté syndicale.....	17
<i>C. Historique du désaccord sur le droit de grève</i>	<i>18</i>
Chapitre 4. Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87 en vertu des principes d'interprétation énoncés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités.....	20
<i>A. Le droit de grève est inhérent à la convention n° 87 conformément au sens ordinaire de ses termes.....</i>	<i>22</i>
1. Les termes matériels de la convention n° 87.....	23
2. Le sens ordinaire des termes matériels dans leur contexte.....	28
a. L'article 3, §1 ^{er} dans son entièreté.....	30

b.	L'autonomie des travailleurs et de leurs organisations en vertu des articles 2 à 931	
c.	Le qualificatif « syndical(e) »	33
3.	Le sens ordinaire des termes matériels à la lumière de l'objet et du but de la convention n° 87.....	34
4.	La bonne foi et l'effet utile de la convention n° 87	37
<i>B.</i>	<i>Le lien inhérent entre le droit de grève et la liberté syndicale telle que protégée par la convention n° 87 est confirmé par la pratique ultérieure des États parties.....</i>	<i>40</i>
1.	La pratique collective des États confirme que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87	42
a.	Pratique collective des États dans le cadre du CLS tripartite.....	42
b.	L'approbation des conclusions de la CEACR par les États parties	45
c.	Pratique collective des États dans le cadre de la Conférence de l'OIT et de la réunion tripartite de 2015 sur la convention n° 87	47
2.	La pratique individuelle des États confirme que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87	49
a.	Les positions gouvernementales prises individuellement au sein des organes de l'OIT.....	50
b.	La pratique individuelle des États en dehors de l'OIT	67
<i>C.</i>	<i>Les règles de droit international applicables, en ce compris les traités et le droit international coutumier, confirment que la convention n° 87 protège le droit de grève.....</i>	<i>77</i>
1.	Les instruments universels et régionaux relatifs aux droits humains, tels qu'ils sont interprétés par les organes de contrôle et les cours, indiquent explicitement que la liberté d'association comprend le droit de grève.....	78
a.	Les instruments à portée universelle	78
b.	Les instruments régionaux	80
2.	Le droit de grève, en tant que composante inhérente de la liberté d'association, a acquis le statut de droit international coutumier	85
<i>D.</i>	<i>Les moyens complémentaires d'interprétation confirment que la convention n° 87 protège le droit de grève.....</i>	<i>89</i>
1.	Contexte historique du principe de la liberté syndicale	91
2.	Les travaux préparatoires de la convention n° 87	95
Conclusions		102

Liste des abréviations

CAN	Commission de l'application des normes de la Conférence
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CLS	Comité de la liberté syndicale
Conférence	Conférence internationale du Travail
Convention n° 87	Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87)
Convention n° 98	Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 98)
ECOSOC	Conseil économique et social
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
CIT	Conférence internationale du Travail
OIT	Organisation internationale du Travail
CSI	Confédération syndicale internationale
Bureau	Bureau international du travail
CVDT	Convention de Vienne sur le droit des traités
NU	Nations Unies

Chapitre 1. Introduction

A. L'intérêt de la CSI dans la procédure consultative devant la Cour

1.1. 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 par laquelle il a décidé de demander à la Cour de rendre d'urgence un avis consultatif conformément à l'article 65, §1^{er} de son Statut. La question posée par le Conseil d'administration est la 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 16 novembre 2023, la Cour a fixé au 16 mai 2024 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits pourront être présentés à la Cour par l'OIT et les États parties à la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87) (« convention n° 87 »), conformément au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut. Par cette ordonnance, la Cour a également autorisé les six organisations auxquelles a été accordé le statut consultatif général auprès de l'OIT à soumettre des exposés écrits dans les mêmes délais. En tant que l'une de ces organisations, la Confédération syndicale internationale (« CSI ») soumet le présent exposé écrit conformément à l'ordonnance de la Cour.

1.2. La CSI est l'organisation internationale de travailleurs la plus représentative. Elle compte actuellement 340 affiliés nationaux représentant approximativement 191 millions de travailleurs dans 169 pays et territoires. Elle a été constituée le 1^{er} novembre 2006, à la suite de la fusion de la Confédération internationale des syndicats libres et de la Confédération mondiale du travail. La CSI s'est ensuite vue conférer le « statut consultatif général » par le Conseil d'administration de l'OIT lors de sa 297^{ème} session, en novembre 2006¹, en reconnaissance de son « importance institutionnelle particulière » pour l'OIT². Plus particulièrement, la CSI a une « relation spéciale » et entretient des « relations institutionnelles étroites avec l'OIT » en tant

¹ GB.297/PV, Procès-verbaux de la 297^e session du Conseil d'Administration, novembre 2006, §§ 276-280 [Annexe n°1].

² BIT, Note explicative sur le rôle des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs bénéficiant d'un statut consultatif général auprès de l'OIT, 17 avril 2023 [Document n°51]. Les documents mentionnés dans les notes de bas de page du présent exposé écrit sont les documents qui ont été fournis dans le dossier soumis par l'OIT le 14 décembre 2023.

que secrétariat du groupe des travailleurs, représentant les travailleurs dans les organes de gouvernance de l'OIT, tel que détaillé plus loin (Chapitre 3). Selon l'OIT,

« en raison de leurs responsabilités de secrétaires des deux groupes, l'OIE [l'Organisation internationale des employeurs, qui fait office de secrétariat du groupe des employeurs] et la CSI jouent un rôle clé dans la facilitation du dialogue tripartite au sein de l'Organisation [...] Ils jouent un rôle majeur dans les travaux des organes de contrôle de l'OIT à composition tripartite. [...] Ils assurent la continuité des positions des groupes au sein de l'Organisation, pendant et en dehors des sessions de la Conférence et du Conseil d'administration »³.

1.3. Les objectifs de la CSI sont définis dans ses statuts⁴. Elle est « inspirée par la profonde conviction que l'organisation en syndicats démocratiques et indépendants et la négociation collective sont essentielles pour assurer le bien-être des travailleurs et des travailleuses et de leur famille [...] »⁵. Sa mission est de « [d]éfendre et de promouvoir les droits et les intérêts de tous les travailleurs et de toutes les travailleuses, sans aucune distinction »⁶. Parmi ses différentes activités, la CSI s'engage à lutter « pour le respect universel des droits fondamentaux au travail, tant que [...] les droits syndicaux de tous les travailleurs ne seront pas pleinement respectés partout dans le monde » et à dénoncer « les violations de la liberté syndicale, du droit de grève, dont l'action transfrontière, et du droit de négociation collective et elle mobilisera la solidarité internationale pour y mettre un terme »⁷. Elle s'engage également à « renforcer le rôle de l'OIT, et [à] assurer l'élaboration et la mise en oeuvre universelle des normes internationales du travail [...] afin que leurs politiques et activités contribuent de façon cohérente à la réalisation du travail décent, de la justice sociale et du développement durable »⁸.

1.4. Depuis 2012, lorsque le groupe des employeurs a porté le désaccord portant sur le droit de grève à son paroxysme⁹, la CSI a cherché à protéger les buts constitutionnels et les objectifs

³ *Ibid.*, §14 [Document n°51].

⁴ Confédération syndicale internationale, Statuts et Règlements, tel qu'amendés par le 6^e Congrès mondial (extraordinaire) (en ligne, octobre 2023) [Annexe n°2].

⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁸ *Ibid.*, pp. 12 et 13.

⁹ Voy. *infra*, Chapitre 3, Section C.

institutionnels de l'OIT – c'est-à-dire défendre et promouvoir les droits des travailleurs¹⁰. Depuis lors, la CSI a tenté de résoudre le différend par la voie du dialogue. Ces différentes tentatives ont été infructueuses, et le différend n'a, en conséquence, pu être résolu.

1.5. La CSI soutient fermement le rôle de la Cour internationale de justice (CIJ), en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies, pour contribuer au règlement du différend. En effet, par une lettre datée du 12 juillet 2023 au Directeur général de l'OIT, le groupe des travailleurs a officiellement demandé que le différend de longue date concernant le droit de grève soit soumis d'urgence à la Cour¹¹.

1.6. La CSI est bien placée pour fournir à la Cour des informations quant à la question de la protection du droit de grève en vertu de la convention n° 87. Le droit de grève est une composante essentielle de la liberté d'association permettant aux travailleurs et à leurs organisations de défendre leurs droits et leurs intérêts. Un avis consultatif de la CIJ confirmant que la convention n° 87 protège le droit de grève contribuerait à rétablir la sécurité juridique qui existait depuis 60 ans. Il garantirait aussi que les centaines de millions de travailleurs que la CSI représente dans le monde puissent continuer d'exercer efficacement leurs droits au travail sans craindre que leur gouvernement limite ou interdise leur droit de grève, ce qui modifierait fondamentalement le rapport de force non seulement sur le lieu de travail, mais également dans la société dans son ensemble.

B. La portée de la question soumise à la Cour

1.7. La question précise soumise par la requête de l'OIT vise à déterminer si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87, et cela seulement. La question soumise à la Cour ne concerne pas la *réglementation* du droit de grève au regard de la convention n° 87. De plus, d'autres aspects relatifs au droit de grève auxquels il a été fait allusion au fil des ans dépassent le cadre de la question. Tous les conséquences qui en découlent,

¹⁰ CSI, Commentaires sur le rapport d'information du Bureau relatif à la «Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112e session de la Conférence internationale du Travail», datés du 27 octobre 2023 [Document n°26].

¹¹ Lettre de la Vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration du BIT au Directeur général du BIT, datée du 12 juillet 2023, p. 57 [Document n°5].

en ce compris la portée du droit de grève et les limitations s’y rapportant, seront traitées par les mécanismes de contrôle et organes d’experts indépendants de l’OIT, lesquels existent depuis longtemps et sont particulièrement développés¹².

C. Résumé de l’exposé écrit

1.8. Le présent exposé écrit est composé de quatre chapitres. Le chapitre 2 montre que la CIJ est compétente pour rendre l’avis consultatif requis et qu’il n’existe aucune raison pour que la Cour refuse d’exercer sa compétence.

1.9. Le chapitre 3 établit le contexte factuel pertinent, exposant en particulier la structure institutionnelle tripartite unique de l’OIT, notamment ses mécanismes de contrôle bien établis, ainsi que l’historique du désaccord sur la question désormais soumise à la Cour.

1.10. Le chapitre 4 présente l’argumentation juridique de la CSI, à savoir que la convention n° 87 interprétée conformément aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (la « CVDT ») protège le droit de grève. Ce chapitre est composé de quatre parties.

1.11. La section A démontre que l’article 3, §1^{er} de la convention n° 87 (lu conjointement avec l’article 10) consacre le droit des organisations de travailleurs d’organiser et de planifier des grèves, et soutient que le droit des travailleurs de participer aux grèves ainsi organisées par leurs organisations en découle nécessairement. La section B présente une étude approfondie de la pratique des États parties à la convention n° 87, à la fois collectivement au sein des organes de l’OIT et individuellement tant au sein et qu’en dehors des structures de l’OIT ; cette pratique confirme que le droit de grève est un élément inhérent de la liberté syndicale. La section C démontre que les règles pertinentes du droit international applicables aux relations entre les parties à la convention n° 87, qui comprennent notamment les instruments protecteurs des droits humains, tels qu’interprétés et appliqués dans les décisions des organes universels et régionaux de supervision des droits humains, confirment dans leur ensemble que les « activités » « organisées » par les organisations de travailleurs pour « promouvoir et défendre » les intérêts des travailleurs visés par la convention n° 87 comprennent l’exercice du droit de grève. Cette section démontre également que le droit de grève est une composante inhérente de la liberté

¹² Pour plus d’informations concernant les mécanismes de contrôle de l’OIT, voy. *infra*, Chapitre 3, Section B.

syndicale telle que protégée par la convention, laquelle est considérée comme une règle de droit international coutumier. Ensemble, les sections A à C démontrent clairement que, en application de l'article 31 de la CVDT, le droit de grève est inhérent à la convention n° 87, et que toute interprétation contraire est déraisonnable et priverait la convention de tout effet utile.

1.12. La section D examine les moyens complémentaires d'interprétation, en ce compris la Constitution de l'OIT de 1919 ainsi que les travaux préparatoires de la convention n° 87, et démontre que ces moyens complémentaires confirment et corroborent le fait que le droit de grève est inhérent à la convention n° 87.

Chapitre 2: La Cour est compétente pour rendre l'avis consultatif demandé et il n'existe aucune raison pour la Cour de décliner l'exercice de sa compétence

2.1 Certains participants aux débats au Conseil d'administration de l'OIT se sont interrogés sur l'opportunité de saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif portant sur la question du droit de grève au regard de la convention n°87¹³. Leurs objections étaient cependant fondées sur des considérations politiques plutôt que juridiques. Aucun des participants au sein de ces débats ne semble avoir remis en cause le fait que cette question relève de la compétence consultative de la Cour ou que la Cour pourrait effectivement exercer cette compétence en l'espèce. La présente partie de l'exposé écrit confirmera brièvement que la Cour est compétente pour rendre l'avis consultatif demandé (Section A) et qu'il n'existe aucune raison pour la Cour de décliner l'exercice de sa compétence (Section B).

A. La Cour est compétente pour rendre l'avis consultatif demandé

2.2 La compétence consultative de la Cour est prévue à l'article 65 du Statut et à l'article 96 de la Charte des Nations Unies. Selon l'article 65, §1^{er} du 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. »

2.3 L'article 96 de la Charte prévoit, quant à lui, que :

« 1. L'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique.

2. Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité. »

¹³ Projet de procès-verbaux de la session 349^e *bis* (spéciale) du Conseil d'administration, novembre 2023 [Document n° 31].

2.4 Il ne fait aucun doute que l'OIT est bien une institution spécialisée qui a dûment été autorisée à demander de tels avis consultatifs et que, dans le cas soumis à la Cour, la demande d'avis consultatif porte sur une question juridique relevant bien du champ d'activité de l'OIT.

2.5 L'OIT a été reconnue en tant qu'agence spécialisée des Nations Unies (« ONU ») dans l'accord conclu en 1946 entre les Nations Unies et l'OIT¹⁴. En vertu de l'article IX(2) de l'accord, « [l']Assemblée générale autorise l'Organisation Internationale du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de justice sur les questions juridiques qui se posent dans le cadre de ses activités [...] ». L'article IX(3) stipule en outre que « [c]ette demande peut être adressée à la Cour par la Conférence ou par le Conseil d'administration en vertu d'une autorisation de la Conférence ». Une telle autorisation a été donnée en termes généraux au Conseil d'administration par la Conférence dans une résolution adoptée le 27 juin 1949¹⁵. La demande d'avis consultatif sur le droit de grève au regard de la convention n° 87 soumise à la Cour par le Conseil d'administration de l'OIT le 13 novembre 2023 est donc pleinement conforme à toutes les exigences découlant des instruments applicables.

2.6 De même, la question posée par le Conseil d'administration de l'OIT constitue manifestement une question de nature juridique. Selon la jurisprudence de la Cour, des questions « libellées en termes juridiques et soulev[ant] des problèmes de droit international [...] sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit [...] [et] ont en principe un caractère juridique »¹⁶.

2.7 Tel est bien le cas en l'espèce. Afin de déterminer si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87, la Cour devra interpréter ce traité, une tâche que l'on peut qualifier de fondamentalement juridique.

2.8 La question posée à la Cour par le Conseil d'administration relève donc bel et bien de sa compétence. Il sera à présent démontré qu'en l'espèce, il n'existe aucun obstacle à l'exercice de cette compétence.

¹⁴ Accord entre les Nations Unies et l'Organisation Internationale du Travail, 1946 [Document n° 2].

¹⁵ CIT, 32^e session, 1949, Résolution concernant les demandes d'avis consultatifs à la Cour Internationale de Justice, *Bulletin officiel*, vol XXXII, 1949, pp. 362-363 [Document n° 4].

¹⁶ *Sahara Occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 18, § 15.

B. Il n'existe aucune raison pour la Cour de décliner l'exercice de sa compétence

2.9 La Cour a souligné à maintes reprises que la formulation de l'article 65, §1^{er} du Statut « lui laisse aussi le pouvoir discrétionnaire de décider si elle doit ou non donner l'avis consultatif qui lui a été demandé, une fois qu'elle a établi sa compétence pour ce faire »¹⁷.

2.10 Néanmoins, la Cour a également précisé que, compte tenu de ses responsabilités en tant qu'« organe judiciaire principal des Nations Unies » (selon les termes de l'article 92 de la Charte des Nations Unies), « elle garde à l'esprit qu'elle ne devrait pas, en principe, refuser de donner un avis consultatif »¹⁸. La Cour a expliqué, conformément à sa jurisprudence constante, que « seules des 'raisons décisives' peuvent [la] conduire à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence »¹⁹. Selon la Cour, les seules « raisons décisives » qui l'empêcheraient de donner un avis consultatif sont celles qui menaceraient « l'intégrité de la fonction judiciaire de la Cour »²⁰.

2.11 Rien, en l'espèce, ne conduirait à un tel résultat. La requête soumise à la Cour, ainsi que les circonstances dans lesquelles celle-ci est appelée à exercer sa compétence consultative, sont manifestement conformes à la pratique de la Cour – ainsi que celle de sa devancière²¹. L'intégrité de la fonction judiciaire de la Cour n'est manifestement pas menacée en l'espèce. Il n'y a par conséquent pas de raison pour la Cour de refuser de rendre l'avis sur le droit de grève au regard de la convention n°87 demandé par le Conseil d'administration de l'OIT.

¹⁷ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1976, p. 235, § 14.

¹⁸ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1976, p. 235, § 14.

¹⁹ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, Avis Consultatif, Rapports de la C.I.J. 2019, p. 113, § 65, se référant à *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 156, § 44; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 416, § 30.

²⁰ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019, p. 113, § 64.

²¹ Voy. en particulier les avis consultatifs rendus par la Cour permanente de Justice Internationale à la demande de l'OIT (*Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture*, avis consultatif du 12 août 1922, C.P.J.I., recueil des avis consultatifs, série B ; *Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron*, 1926, C.P.J.I., série B, n°13 ; *Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, avis consultatif, C.P.J.I., série A/B, n°50).

Chapitre 3 : l'OIT et la Convention n° 87

3.1 Comme le Conseil d'administration de l'OIT l'a souligné dans sa résolution de novembre 2023 par laquelle il a décidé de demander un avis consultatif à la Cour, le problème soulevé par la présente requête concerne l'existence d'« un désaccord profond et persistant entre les mandants tripartites de l'Organisation internationale du Travail (OIT) au sujet de l'interprétation de la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ».²² Ce désaccord représente un sérieux problème pour le fonctionnement du système tripartite de l'OIT et pour la « crédibilité de son système normatif ».²³ Par conséquent, afin de comprendre pleinement les enjeux qui sous-tendent la question posée à la Cour, il est nécessaire d'exposer plus en détail le fonctionnement de l'OIT et le contexte dans lequel est né le désaccord quant à la portée de la protection garantie par la convention n° 87.

3.2 Le présent chapitre décrit la création de l'OIT (Section A), la structure institutionnelle et les activités de l'OIT (Section B), ainsi que l'histoire du désaccord concernant le droit de grève (Section C).

A. La création de l'OIT

3.3 L'OIT a été fondée au lendemain de la Première Guerre mondiale afin de refléter la conviction qu'une paix universelle et durable ne peut être atteinte que si elle est fondée sur le concept de justice sociale. La création de l'OIT résulte de considérations sécuritaires, humanitaires, sociales, politiques et économiques. Dans le contexte d'exploitation des travailleurs qui prévalait dans les pays en voie d'industrialisation à l'époque, les fondateurs de l'OIT ont reconnu l'importance de la justice sociale comme garant de la paix.

3.4 L'OIT a été créée par le traité de Versailles en 1919, principal résultat de la Conférence de paix de Paris. La Partie XIII du traité de Versailles (intitulée « Travail ») renfermait la constitution de l'OIT²⁴. Selon le préambule de la Partie XIII, section I, l'OIT se consacre à

²² « Droit de grève au regard de la convention n°87 de l'OIT », Requête pour avis consultatif transmise à la Cour conformément à la résolution du Conseil d'administration de l'OIT du 10 novembre 2023.

²³ *Ibid.*.

²⁴ Partie XIII du traité de Versailles, 1919 [Document n° 70].

l'amélioration des conditions de travail, de façon à assurer une justice sociale indispensable à l'atteinte d'une paix universelle et durable²⁵. Il est important de souligner que le préambule stipule que ces conditions doivent être améliorées, en particulier au travers de la « reconnaissance du principe de la liberté d'association »²⁶.

3.5 En 1944, l'organe plénier de l'OIT, la Conférence internationale du Travail (« CIT ») a adopté à l'unanimité la Déclaration de Philadelphie, qui fut intégrée deux ans plus tard à la Constitution de l'OIT. Cette déclaration stipule notamment que :

« (a) le travail n'est pas une marchandise ;

(b) la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu ;

(c) la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous »²⁷.

B. La structure institutionnelle et les activités de l'OIT

3.6 L'OIT dispose d'une structure de gouvernance unique, fondée sur le principe du tripartisme. Les organes de gouvernance de l'OIT sont : (i) son organe plénier, la CIT, qui se réunit de manière annuelle à Genève ; (ii) son organe exécutif, le Conseil d'administration, qui se réunit trois fois par an à Genève. La structure tripartite de l'OIT permet aux représentants des employeurs et des travailleurs (qui s'organisent au travers de groupes indépendants) d'être intégrés sur un pied d'égalité au sein des organes de gouvernance.²⁸ Le Bureau international du travail (le « Bureau ») est le secrétariat permanent qui sert l'OIT et met en œuvre ses activités.

3.7 L'une des activités les plus importantes de l'OIT est l'adoption de normes internationales, en exécution de son mandat normatif. L'élaboration des normes internationales du travail au sein de l'OIT constitue un processus législatif unique auquel participent des représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs du monde entier. Une majorité de deux tiers des voix est nécessaire pour l'adoption d'une norme. Les normes internationales du travail sont des instruments juridiques élaborés par les mandants de l'OIT qui énoncent les principes et les

²⁵ Préambule de la Constitution de l'OIT [Document n° 1].

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ BIT, Note explicative sur le rôle des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs bénéficiant d'un statut consultatif général auprès de l'OIT, 17 avril 2023 [Document n° 51].

droits fondamentaux au travail. Il s'agit soit de conventions, qui sont des traités internationaux juridiquement contraignants, ou de recommandations, qui constituent des lignes directrices non contraignantes. Dans de nombreux cas, une convention établit les principes de base que les pays qui la ratifient doivent mettre en œuvre tandis qu'une recommandation se rattachant à cette convention la complète en prévoyant des instructions plus détaillées quant à la manière de la mettre en œuvre²⁹. Un total de 191 conventions ont été adoptées par l'OIT à ce jour³⁰.

3.8 La convention n° 87, adoptée en juin 1948, est l'une des conventions les plus ratifiées et les plus importantes. Sur un total de 187 États membres de l'OIT, 158 ont ratifié la convention n° 87, tandis que la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, a été ratifiée par 168 États membres³¹.

3.9 La convention n° 87 protège le droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations de travailleurs, telles que les syndicats, et des organisations d'employeurs de leur choix, et de s'y affilier. La convention n° 87 protège leur droit de s'affilier et de constituer des organisations « ayant pour but de promouvoir et défendre [leurs] intérêts » (article 10). Les organisations clés qui promeuvent et défendent les droits des travailleurs sont les syndicats, comme l'indique clairement le titre français de la convention n° 87, qui, en vertu de l'article 21, est également authentique : « Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical », où le terme « syndical » se réfère spécifiquement aux syndicats et à leurs droits. Depuis, l'OIT a reconnu la liberté syndicale et le droit de négociation collective comme des « droits habilitants »³².

3.10 En 1998, le Conseil d'administration de l'OIT a identifié huit conventions « fondamentales » portant sur des sujets considérés comme touchant aux principes et droits fondamentaux au travail: la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ; l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire ; l'abolition effective du travail des enfants ; et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. En adoptant la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits

²⁹ OIT, Les règles du jeu: Une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail, 2019 [Document n° 60].

³⁰ En date d'aujourd'hui, site web Normlex de l'OIT, normlex.ilo.org (derniers accès le 9 mai 2024).

³¹ « Ratifications des conventions fondamentales par pays », OIT Normlex, site web normlex.ilo.org (derniers accès le 9 mai 2024).

³² OIT, Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, partie II.A. (vi) [Annexe n°3].

fondamentaux au travail et son suivi, les États membres de l'OIT ont reconnu qu'ils avaient l'obligation, découlant du fait même de leur appartenance à l'Organisation, d'œuvrer à la réalisation de ces principes et valeurs, quand bien même ils n'auraient pas encore été en mesure de ratifier les conventions correspondantes³³. En 2022, deux autres conventions ont été ajoutées à la liste des conventions fondamentales³⁴.

3.11 L'OIT a développé des mécanismes de contrôle permettant de surveiller les progrès réalisés par les États membres dans l'application des normes internationales du travail. Ces mécanismes sont uniques sur le plan international et reposent également sur le principe du tripartisme. Cela signifie que les instruments de l'OIT sont développés et contrôlés non seulement par les États membres, mais également par les représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs. La présente section décrit le système de contrôle ordinaire, qui émet des observations et des conclusions sur le degré de conformité d'un État membre avec les conventions de l'OIT qu'il a ratifiées (sous-section 1) et le système de contrôle spécial qui entre en jeu lorsqu'une plainte a été déposée concernant une violation spécifique d'une convention ratifiée, ce qui renvoie notamment au rôle du Comité de la liberté syndicale (sous-section 2).

1. Le système de contrôle ordinaire

3.12 Le système de contrôle ordinaire est fondé sur l'examen des rapports périodiques présentés par les États membres concernant les conventions ratifiées en application des articles 22 et 23 de la Constitution de l'OIT, qui prévoient que chaque État membre s'engage à présenter un rapport annuel au Bureau international du travail « sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré »³⁵. L'examen des rapports soumis en application de la Constitution de l'OIT est effectué successivement par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (« CEACR » ou « Commission d'experts ») et la Commission de l'application des normes de la Conférence (« CAN »), qui ont

³³ Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), telle qu'amendée en 2022 [Document n° 128].

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Constitution de l'OIT, p. 23 [Document n° 1].

toutes deux été créées en 1926³⁶. La présente sous-section décrit successivement le rôle de chacun de ces organes.

a. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

3.13 La commission d'experts est composée de 20 juristes de haut niveau (tels que des juges de cours suprêmes, des professeurs de droit et des experts juridiques) nommés par le Conseil d'administration de l'OIT pour des mandats de trois ans renouvelables³⁷. Le rôle de la commission d'experts est de fournir une évaluation impartiale et technique de l'application des normes internationales du travail dans les États membres de l'OIT³⁸. La commission d'experts examine les rapports soumis par les gouvernements en vertu des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT. Elle publie ensuite deux rapports. L'étude d'ensemble (article 19) est un examen complet de la législation et de la pratique des États membres concernant un ensemble spécifique d'instruments de l'OIT. Le rapport annuel (article 22) contient ses commentaires sur le respect par les États membres de leurs obligations constitutionnelles, ainsi que ses observations sur l'application des conventions ratifiées. Avec l'accord du Conseil d'administration, le rapport annuel de la commission d'experts est communiqué aux gouvernements et à la CIT.

3.14 Le mandat de la Commission d'experts est le suivant :

« La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les États membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les États membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée

³⁶ OIT, *Les règles du jeu: Une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail*, 2019, p. 106 [Document n° 60].

³⁷ BIT, *La commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact*, 2003, pp. 1-18, [Document n°68].

³⁸ OIT, *Les règles du jeu: Une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail*, 2019, p. 107 [Document n° 60].

juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux »³⁹.

3.15 Depuis plus de 70 ans, la Commission d'experts estime que le droit de grève est un corollaire du droit à la liberté d'association et qu'en tant que tel, il est reconnu et protégé par la convention n° 87⁴⁰.

b. La Commission de l'application des normes de la Conférence

3.16 Le rapport annuel de la Commission d'experts est examiné par la Commission de l'application des normes de la Conférence (la « CAN »). La CAN est un organe tripartite permanent de la CIT, composé de délégués des gouvernements, des employeurs et des travailleurs⁴¹. Sur la base de l'examen technique de la Commission d'experts, les mandants tripartites au sein de la CAN examinent la manière dont les États membres se sont conformés à leurs obligations. Le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs, les « partenaires sociaux » dans le système de l'OIT, négocient une « présélection » de 25 cas tirés du rapport annuel de la Commission d'experts au sujet desquels les gouvernement sont ensuite invités à

³⁹GB.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, p. 19, § 27 [Document n° 29].

⁴⁰ 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, §§ 49-52 [Document n° 29].

⁴¹ BIT, Les règles du jeu: Une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail, 2019, p. 107 [Document n°60].

fournir des informations supplémentaires à la CAN. À la suite de l'examen de chaque cas, les représentants des employeurs et des travailleurs négocient des conclusions et des recommandations qui sont adoptées par l'assemblée plénière de la CAN. Ces conclusions enjoignent au gouvernement concerné de prendre des mesures de suivi précises afin de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de la convention⁴². Le rôle de la CAN est complémentaire à celui de la Commission d'experts. Une fois que la CAN a examiné un cas individuel, elle le renvoie à la Commission d'experts pour une supervision continue. Certains cas peuvent aller et venir entre les deux commissions pendant de nombreuses années, dans le cadre d'un dialogue continu avec l'État concerné.

3.17 Jusqu'en 2012, les représentants des employeurs et des travailleurs à la CAN ont adopté des conclusions et des recommandations confirmant que le droit de grève faisait partie de la convention n° 87⁴³.

2. *Le système de contrôle spécial*

3.18 Le système de contrôle spécial entre en jeu lorsqu'une plainte a été déposée par un État membre ou une organisation de travailleurs ou d'employeurs. Les systèmes de contrôle ordinaire et spécial sont complémentaires en ce que le respect des observations et conclusions du système de contrôle spécial est suivi par le système de contrôle ordinaire, tandis que les observations et conclusions du système de contrôle ordinaire contribuent au système de contrôle spécial.

3.19 En vertu de l'article 24 de la constitution de l'OIT, une plainte (« réclamation ») peut être introduite si un État « n'[a] pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré »⁴⁴. Une plainte ne peut être introduite qu'à l'encontre d'un État qui a ratifié la convention en cause. Après qu'une plainte ait été déclarée recevable, une commission tripartite *ad hoc* nommée par le Conseil d'administration en son sein en examine le contenu. Lorsque l'ensemble des informations des deux parties ont été

⁴² *Ibid.*, p. 107.

⁴³ 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, §§ 49-52 [Document n°29].

⁴⁴ Constitution de l'OIT, p. 24 [Document n°1].

reçues, ou si aucune réponse n'a été reçue dans les délais impartis, la commission rend ses conclusions sur le respect de la convention et fait des recommandations au Conseil d'administration. Si le Conseil d'administration décide que les explications du gouvernement ne sont pas satisfaisantes, il publie la plainte et la réponse du gouvernement, ainsi que sa propre analyse de l'affaire. Les plaintes concernant l'application des convention n° 87 et n° 98 sont généralement renvoyées pour examen au Comité de la liberté syndicale, conformément à la procédure d'examen des réclamations (voy. la sous-section b ci-dessous). Les questions soulevées dans le cadre d'une plainte peuvent faire l'objet d'un suivi par la Commission d'experts, si le gouvernement ne prend pas les mesures requises.

3.20 Les commissions triparties mises en place pour examiner les réclamations en application de l'article 24 de la Constitution de l'OIT concernant la convention n° 87 ont systématiquement confirmé que la convention protège le droit de grève.

a. Les commissions d'enquête

3.21 Dans les cas les plus graves où un État membre « n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention » qu'il a ratifiée, une plainte peut être déposée en vertu de l'article 26 de la constitution de l'OIT afin d'établir une commission d'enquête⁴⁵. La procédure de plainte peut être engagée par les gouvernements ayant ratifié la même convention, par les délégués de la CIT, ou par le Conseil d'administration de sa propre initiative. Lorsqu'une plainte est jugée recevable, le Conseil d'administration peut voter en faveur de la création d'une commission d'enquête. Une commission d'enquête est composée de trois personnalités éminentes et indépendantes, et est chargée de préparer un rapport dans lequel elle formule des constatations, des conclusions et des recommandations, lesquelles sont ensuite présentées aux parties conformément à l'article 28 de la constitution de l'OIT⁴⁶. Conformément à l'article 29 de la constitution de l'OIT, le gouvernement concerné par la plainte doit indiquer au Bureau s'il accepte ou non les recommandations que le rapport de la commission d'enquête contient, et, dans l'hypothèse où il ne les accepte pas, s'il propose de porter l'affaire devant la CIJ⁴⁷. L'article 33 de la constitution de l'OIT permet à la Conférence internationale du Travail de prendre des

⁴⁵ Constitution de l'OIT, p. 24 [Document n°1].

⁴⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 25-26.

mesures en vue d'assurer le respect d'une convention sur base des recommandations d'une commission d'enquête ou d'une décision de la CIJ⁴⁸.

3.22 Les commissions d'enquête mises en place pour examiner l'application de la convention n° 87 dans des pays spécifiques ont systématiquement confirmé que la convention protège le droit de grève.

b. Le Comité de la liberté syndicale

3.23 En 1950, une procédure spéciale a été établie pour recevoir des plaintes concernant les violations de la liberté syndicale, que l'État concerné ait ratifié ou non les conventions n° 87 et n° 98. Le Comité de la liberté syndicale (le « CLS ») a été créé l'année suivante dans le même but⁴⁹. Le CLS est composé d'un président indépendant et de trois représentants des gouvernements, employeurs et travailleurs. Il prend ses décisions par consensus. S'il conclut qu'il y a eu une violation des normes ou principes relatifs à la liberté syndicale, il publie un rapport par l'intermédiaire du Conseil d'administration et formule des recommandations sur la manière de remédier à la situation⁵⁰.

3.24 Le CLS a examiné plus de 3400 cas au cours des 70 dernières années et a systématiquement réaffirmé que le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Plus de 60 pays situés sur les cinq continents ont donné suite à ses recommandations et l'ont tenu informé des développements positifs concernant la liberté syndicale au cours des récentes décennies.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 26-27.

⁴⁹ BIT, Les règles du jeu: Une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail, 2019, p. 114 [Document n° 60] ; Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, annexe II, Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail [Document n°90].

⁵⁰ BIT, Les règles du jeu: Une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail, 2019, p. 114 [Document n°60].

C. Historique du désaccord sur le droit de grève

3.25 Au début de la CIT le 30 mai 2012, les porte-paroles des groupes des employeurs et des travailleurs au sein de la CAN se sont rencontrés afin de finaliser la présélection des cas, conformément à la pratique de longue date de la CAN⁵¹. Le porte-parole du groupe des employeurs a refusé d'accepter toute présélection qui inclurait un cas portant sur la liberté syndicale et sur lequel la Commission des experts aurait fait des observations concernant le droit de grève. De surcroît, le groupe des employeurs a demandé l'ajout d'une « réserve » à l'étude d'ensemble de la Commission d'experts qui, cette année-là, portait sur les huit conventions fondamentales de l'OIT et confirmait, entre autres, la position bien établie de la Commission des experts selon laquelle la convention n° 87 protège le droit de grève⁵². Dans une brève déclaration à la CIT le 4 juin 2012, le groupe des employeurs a remis en cause le mandat de la Commission d'experts d'interpréter les conventions, contestant plus particulièrement son interprétation de la convention n° 87 comme protégeant le droit de grève⁵³. Le groupe des travailleurs dans son ensemble, ainsi que certains membres du groupe gouvernemental et le Directeur général de l'OIT, ont exprimé leur profond désaccord avec de tels points de vue⁵⁴. D'un point de vue pratique, les actions du groupe des employeurs ont empêché la CAN de fonctionner pour la première fois depuis 1926, le groupe des employeurs lui-même affirmant que le système de contrôle dans son ensemble était « en crise » – une crise créée par nul autre que lui-même⁵⁵.

3.26 Immédiatement après la CIT de 2012, l'OIT et ses mandants ont déployé plusieurs efforts afin de sortir de l'impasse, en vain. Au cours des années qui ont suivi, l'OIT, les gouvernements, ainsi que les partenaires sociaux ont multiplié les efforts en vue de concilier

⁵¹ Voy. *supra*, §§ 3.16 et 3.17.

⁵² Voy. *supra*, § 3.12.

⁵³ Voy. Employers' Statement in the Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference on 4 June 2012 [Annexe n°4], available at: www.uscib.org/docs/2012_06_04_ioe_clarifications_statement.pdf.

⁵⁴ CIT, 101^e session, 2012, Rapport de la Commission de l'application des normes, § 187ss. [Document n° 268].

⁵⁵ Voy. GB.317/INS/4/1, Questions découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail, Rapport sommaire des consultations tripartites informelles qui se sont tenues les 19 et 20 février 2013, 317^{ème} session du Conseil d'administration, 7 mars 2013, §19 [Annexe n°5].

les différents points de vue concernant le droit de grève, ainsi que le mandat et le fonctionnement des différents organes du système de contrôle de l'OIT, mais sans succès⁵⁶.

3.27 Le 12 juillet 2023, la Vice-Présidente travailleuse du Conseil d'administration a adressé une lettre au Directeur général, lui demandant formellement de référer en urgence le différend de longue date à la CIJ, en application de l'article 37, §1^{er} de la constitution de l'OIT⁵⁷. La 349^e *bis* session (spéciale) du Conseil administration du 10 novembre 2023 était consacrée à une discussion approfondie dans le but de prendre une décision éclairée sur cette demande, laquelle a été soutenue par 36 gouvernements⁵⁸. Le Conseil d'administration de l'OIT a finalement adopté une résolution renvoyant la question à la CIJ, tout en rappelant le désaccord sérieux et persistant, ainsi que ses considérables incidences sur le fonctionnement du système de contrôle et la crédibilité de l'OIT en tant qu'organisation à finalité normative⁵⁹.

⁵⁶ Voy 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, octobre 2014 [Document n° 34] ; Procès-verbaux de la 323^e session du Conseil d'administration, mars 2015, paragr. 51-84 [Document n° 37] ; GB.344/INS/5, Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique et point sur les autres mesures contenues dans le plan de travail, février 2022 [Document n° 38] ; Procès-verbaux de la 344^e session du Conseil d'administration, mars 2022, paragr. 139-202 [Document n° 39] ; et GB.347/INS/5, Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique, février 2023 [Document n° 40].

⁵⁷ Lettre de la Vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration du BIT au Directeur général du BIT, datée du 12 juillet 2023 [Document n° 5].

⁵⁸ Lettre de la Vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration du BIT au Directeur général du BIT, datée du 12 juillet 2023 [Document n° 5] ; Lettre de la Représentante permanente de l'Espagne auprès des organisations internationales à Genève au Directeur général du BIT transmettant une lettre au nom des États membres de l'Union européenne, de l'Islande et de la Norvège, datée du 14 juillet 2023 [Document n° 6] ; Lettre du ministre du Travail et de l'Emploi du Brésil au Directeur général du BIT, datée du 13 juillet 2023 [Document n° 7] ; Lettre du ministre de l'Emploi et du Travail de la République d'Afrique du Sud au Directeur général du BIT, datée du 14 juillet 2023 [Document n° 8] ; Lettre de la ministre du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale de l'Argentine au Directeur général du BIT, datée du 14 juillet 2023 [Document n° 9] ; Lettre de la Vice-présidente employeuse du Conseil d'administration du BIT au Directeur général du BIT, datée du 2 août 2023 [Document n° 10] ; Lettre de l'Ambassadeur et Représentant permanent de la Barbade auprès de l'Office des Nations Unies à Genève au Directeur général du BIT, datée du 4 août 2023 [Document n° 11] ; Lettre du ministre du Travail de la Colombie au Directeur général du BIT, datée du 10 août 2023 [Document n° 12] ; Lettre du ministre du Travail de l'Équateur au Directeur général du BIT, datée du 25 août 2023 [Document n° 13] ; Note verbale n° 185/MP-ANG/GEN/2023 de la Mission permanente de la République d'Angola, datée du 6 septembre 2023 [Document n° 14] ; Lettre du Conseiller fédéral et Chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche de la Suisse au Directeur général du BIT, datée du 6 septembre 2023 [Document n° 15] ; Lettre signée par les 14 membres titulaires du groupe des employeurs du Conseil d'administration du BIT au Président du Conseil d'administration, datée du 12 septembre 2023 [Document n° 16] ; Note verbale Z-2023/62441669/36640282 de la Mission permanente de la République de Türkiye, datée du 22 septembre 2023 [Document n° 17].

⁵⁹ Projet de procès-verbaux de la session 349^e *bis* (spéciale) du Conseil d'administration, novembre 2023 [Document n° 31].

Chapitre 4. Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87 en vertu des principes d'interprétation énoncés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités

4.1. Pendant plus de 60 ans après l'entrée en vigueur de la convention n° 87 le 4 juillet 1950, le groupe des employeurs n'a pas contesté la conception communément admise selon laquelle la convention protège le droit de grève comme composante de la liberté syndicale. Durant la guerre froide, les groupes des employeurs et des travailleurs ont agi de concert pour s'opposer à la répression des droits syndicaux dans le bloc soviétique. Mais à la fin de la guerre froide, cette solidarité s'effrita progressivement⁶⁰. Néanmoins, le groupe des employeurs a de manière générale continué à respecter l'accord préexistant jusqu'au début de la Conférence Internationale du Travail en mai 2012.

4.2. Comme expliqué ci-dessus, cette année-là, le groupe des employeurs a contesté l'interprétation de longue date selon laquelle la convention n° 87 protégeait le droit de grève. Il a soutenu que les règles d'interprétation consacrées par l'article 31 de la CVDT ne permettait pas de conclure que la convention n° 87 incluait le droit de grève, puisque la convention ne contenait pas les termes « droit de grève » *in haec verba*.

4.3. Le groupe des employeurs a également fait valoir que la pratique ultérieure relative aux autres instruments internationaux n'établissait pas le droit de grève comme relevant du droit international coutumier. Au contraire, il s'agissait d'un droit régulé par les lois et réglementations nationales⁶¹.

4.4. Se référant à l'article 32 de la CVDT, le groupe des employeurs a également soutenu que les moyens complémentaires d'interprétation, dont les travaux préparatoires, n'indiquaient pas que la convention n° 87 avait pour intention d'inclure le droit de grève.

4.5. Aucun de ces arguments n'est fondé. La CSI soutient que, sur la base d'une interprétation de bonne foi de la convention conformément au sens ordinaire de ses termes, le droit de grève est inhérent à la convention n° 87 (Section A). Cela est également conforme à la pratique ultérieurement suivie par les États parties à la convention n° 87 (Section B) et aux règles pertinentes de droit international applicables dans leurs relations (Section C). Enfin, cela

⁶⁰ Voy. de manière générale, J. VOGT, J. BELLACE *et al.*, *The Right to Strike in International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2020, pp. 9-11.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 4-6.

est confirmé par des moyens complémentaires d'interprétation, dont les travaux préparatoires de la convention n° 87 (Section D).

4.6. À titre préliminaire, il semble exister un consensus concernant le fait que la convention n° 87 devrait être interprétée conformément aux règles d'interprétation des traités inscrites aux articles 31 et 32 de la CVDT⁶². Bien que la CVDT ne soit pas applicable aux traités conclus avant son entrée en vigueur, tels que la convention n° 87, de nombreuses règles de la CVDT sont le reflet du droit coutumier⁶³. En ce qui concerne spécifiquement l'interprétation des traités, la Cour a constamment affirmé qu'« il est constant que les articles 31 et 32 de cet instrument reflètent des règles de droit international coutumier »⁶⁴. De plus, l'article 5 de la CVDT confirme également de manière expresse que la « Convention s'applique à [...] tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation ». La convention n° 87 étant un « traité adopté au sein » de l'OIT, une organisation internationale, les règles d'interprétation des articles 31 et 32 de la CVDT lui sont donc applicables⁶⁵.

4.7. Conformément aux articles 31 et 32 de la CVDT, et comme la Cour l'a systématiquement confirmé, la convention n° 87 sera d'abord interprétée par référence aux éléments énoncés à l'article 31 de la Convention de Vienne, qui édicte la règle générale d'interprétation des traités. Ce n'est qu'ensuite que référence sera faite aux moyens complémentaires d'interprétation prévus à l'article 32 afin de confirmer le résultat de ce processus⁶⁶.

⁶² OIE, Commentaires sur le rapport d'information préparé par le BIT intitulé « Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 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 », datés du 6 octobre 2023, p. 8 [Document n° 23].

⁶³ Voy. *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 7, §§ 46 et 99 ; J. ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, OUP, 2006, p. 83 ; H. THIRLWAY, "Law and Procedure of the International Court of Justice", *BYBIL*, 1991, p. 3 ; A. AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, CUP, 2023, p. 11.

⁶⁴ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 2021, p. 71, p. 95, § 75, citant *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (II), p. 598, § 106 ; *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 320-321, § 91 ; *Question de la délimitation du plateau continental entre le Nicaragua et la Colombie au-delà de 200 milles marins de la côte nicaraguayenne (Nicaragua c. Colombie), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (I), p. 116, § 33).

⁶⁵ Voy. CSI, *The right to strike and the ILO: The Legal Foundations*, mars 2014, p. 69 [Annexe n° 6].

⁶⁶ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 2021, p. 71, pp. 95-96, § 76, citant *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil

4.8. La lecture de bonne foi du texte est la règle principale et dominante d'interprétation des traités. Il revient à l'interprète d'élucider l'intention des parties en se référant au texte, et non à d'autres circonstances externes. L'interprétation des dispositions de la convention n° 87 résultant de l'application de la règle générale de l'article 31 ne crée aucune ambiguïté et ne conduit pas à une interprétation absurde ou déraisonnable. En conséquence, comme expliqué dans la section D, il ne sera fait usage des moyens complémentaires d'interprétation de l'article 32 qu'en vue de confirmer et corroborer le sens dégagé en application de l'article 31.

A. Le droit de grève est inhérent à la convention n° 87 conformément au sens ordinaire de ses termes

4.9. Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par l'interprétation de bonne foi de la convention n° 87 selon le sens ordinaire des termes de la convention dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la convention.

4.10. La Cour a rappelé à maintes reprises que « l'interprétation doit être fondée avant tout sur le texte du traité lui-même »⁶⁷. La primauté du texte se justifie par le fait que, dans la grande majorité des cas, il s'agit de la meilleure preuve de l'intention des parties⁶⁸. De manière générale, conformément à l'article 31, §1^{er} de la CVDT, la convention n° 87 « doit être interprétée de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes [de la convention] dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but », sachant qu'en vertu de l'article 31, §4 de la CVDT, « [u]n terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties ».

4.11. La Cour a affirmé à plusieurs reprises que « [l']interprétation faite par la Cour doit prendre en compte l'ensemble de ces éléments considérés comme un tout »⁶⁹. Les outils

2018 (I), p. 321, § 91; *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. 109-110, § 160.

⁶⁷ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 2021, p. 98, § 81 ; *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 22, § 41.

⁶⁸ J. CRAWFORD, « A Consensualist Interpretation of Article 31 (3) of the Vienna Convention on the Law of Treaties » in G. NOLTE *et al.* (éds.), *Treaties and Subsequent Practice*, Oxford, OUP, 2013, pp. 29, 31.

⁶⁹ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 2021, p. 71, p. 96, § 78 ; voy. aussi

d'interprétation prévus à l'article 31, §1^{er} ne sont pas des règles techniques distinctes à appliquer isolément. Elles doivent au contraire être appréhendées comme un groupe de principes interdépendants opérant comme un ensemble permettant de guider l'interprète sur la manière de trouver le sens qui représente au mieux l'intention des parties. En d'autres termes, il n'existe aucune hiérarchie formelle quant à la façon dont les principes de l'article 31, §1^{er} doivent être appliqués ; l'interprétation doit au contraire être réalisée par l'application cumulative des critères de l'article 31, §1^{er}. En pratique, ce sont les termes dont le sens ordinaire doit être déterminé qui constituent le point de départ, tel qu'éclairé par le contexte, l'ensemble du texte étant alors apprécié à la lumière de l'objet et du but du traité⁷⁰.

4.12. Par conséquent, après avoir établi les définitions des termes matériels (sous-section 1), la présente section analyse le sens ordinaire desdits termes, tant dans leur contexte (sous-section 2), qu'à la lumière de l'objet et du but de la convention (sous-section 3), et selon une interprétation de bonne foi conforme au principe de l'effet utile de la convention (sous-section 4).

1. Les termes matériels de la convention n° 87

4.13. Le groupe des employeurs a soutenu que « pour satisfaire au critère du « sens ordinaire à attribuer aux termes du traité », les mots « droit de grève » ou des termes similaires devraient être utilisés dans la C87, ce qui n'est pas le cas »⁷¹. Cette prémisse est juridiquement et factuellement erronée. La lecture textuelle de la convention n° 87 indique que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est clairement protégé. Particulièrement, en vertu des articles 2 et 3, §1^{er}, lus en combinaison avec l'article 10, les *travailleurs* ont le droit de grève fondé sur le droit de *leurs organisations* d'organiser et planifier des grèves en vue de promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs. Par conséquent, l'analyse qui suit est principalement consacrée au droit de grève des organisations de travailleurs. Comme

Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2017, p. 29, § 64.

⁷⁰ R. GARDINER, *Treaty Interpretation*, 2^{ème} édition, Oxford, OUP, 2015, p. 162.

⁷¹ OIE, Commentaires sur le rapport d'information préparé par le BIT intitulé « Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 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 », datés du 6 octobre 2023, p. 9 [Document n° 23].

mentionné, cette sous-section établit d'abord les termes matériels donnant naissance à un tel droit et se concentre sur leur définition.

4.14. Tout d'abord, l'article 2 établit que « [l]es travailleurs et les employeurs [...] ont le droit [...] de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations ». Quant au terme « organisation », il se voit lui-même attribuer une signification spécifique à l'article 10 – la seule disposition de la convention n° 87 qui contienne une définition –, qui se lit comme suit :

« Dans la présente convention, le terme « organisation » signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs ».

En vertu de l'ensemble de ces dispositions lues conjointement, les travailleurs ont donc « le droit de constituer et [...] de s'affilier à des organisations » « ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ».

4.15. Ensuite, et de manière particulièrement pertinente pour le droit de grève des organisations de travailleurs, l'article 3, §1^{er} explicite le droit de ces organisations comme suit :

« Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ».

4.16. À l'exception du terme « organisation », aucun de ces mots n'est défini avec précision. Il convient donc d'examiner en premier lieu le « sens naturel et ordinaire des termes employés dans la disposition », tout en gardant à l'esprit qu'un tel sens est soumis à « l'esprit, l'objet et le contexte de la clause ou de l'acte où les termes figurent » tel qu'expliqué plus en détail dans les sous-sections qui suivent⁷².

⁷² *Affaires du Sud-Ouest africain, Exceptions préliminaires, Arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 336.*

4.17. En particulier, le sens naturel des termes « organiser leur [...] activité » et « formuler leur programme d'action » à l'article 3, §1^{er} couvre clairement *l'action collective*, laquelle comprend l'action syndicale (grèves), comme expliqué ci-dessous.

4.18. Le sens littéral du mot « *activities* » est, au sens pertinent, « [s]omething which a person, animal, or group chooses to do; an occupation, a pursuit » ; « [a]n operation, an active force »⁷³. De même, le mot « activité » signifie, au sens pertinent, tout « exercice ou manifestation concrète de ce pouvoir »⁷⁴.

4.19. Le verbe « organiser » signifie, au sens pertinent et transitif, « [s]e coordonner ou gérer les activités (d'un groupe de personnes) ». Tout en y étant étroitement lié, ce sens se distingue du sens intransitif (comme dans le titre « droit d'organiser ») : « [d']être coordonné, d'atteindre une structure ordonnée ; spéc. (d'un organe politique, en particulier d'un syndicat) de former ; de mettre en place une structure administrative ; de planifier une action organisée »⁷⁵. Il ressort de la lecture conjointe de ces termes, que les « activités » que les organisations de travailleurs sont habilitées à « organiser » sont des activités ou des actions *collectives*.

4.20. Le mot « programme » signifie, entre autres, « un plan ou un schéma précis de toute action envisagée ; une esquisse ou un résumé de quelque chose à faire »⁷⁶. De plus, le texte français de l'article 3, §1^{er} ne laisse planer aucun doute sur le fait qu'il s'agit non pas d'un programme quelconque, mais bien d'un « *programme d'action* » que les organisations de travailleurs sont habilitées à « formuler » (c'est-à-dire, à planifier). Ici aussi, il doit s'agir spécifiquement de plans d'action collective et non d'action individuelle.

4.21. En effet, l'adjectif possessif « leur » qualifiant à la fois les «activités» et les «programmes» fait référence aux « organisations de travailleurs ». Comme à l'article 2 relatif au droit des travailleurs, cette référence à l'article 3, §1^{er} incorpore aussi directement le sens particulier donné au terme « organisation » à l'article 10. En d'autres termes, il s'agit non pas de n'importe quelle organisation de travailleurs, mais bien de celles dont l'objectif est de «promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs». Ainsi, le « sens naturel et ordinaire des

⁷³ Oxford English Dictionary, “activity (n.)”, sens 3.a, 3.b, Septembre 2023, disponible sur www.oed.com.

⁷⁴ Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, disponible sur www.cnrtl.fr.

⁷⁵ Oxford English Dictionary, “organize (v.)”, sens 2.c, mars 2024, disponible sur www.oed.com (soulignement ajouté).

⁷⁶ Oxford English Dictionary, disponible sur www.oed.com.

termes employés dans la disposition », à savoir « leurs activités » et « leurs programmes », couvre clairement les *activités et les programmes des organisations de travailleurs visant à promouvoir et à défendre les intérêts des travailleurs*. Comme discuté plus en détail dans la sous-section 4 ci-dessous, afin de parvenir à une interprétation raisonnable et conforme au principe de l'effet utile, il est impératif que les termes « activités » et « programmes » d'une organisation de travailleurs soient conçus comme couvrant les moyens d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé.

4.22. Dans l'usage naturel et ordinaire, la « grève » est une forme d'action collective organisée et planifiée par les organisations de travailleurs afin de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs. Le sens littéral du terme « *strike* » (« grève »), dans son sens pertinent, est « un refus de travailler organisé par un groupe de salariés en guise de protestation, généralement dans le but d'obtenir une ou plusieurs concessions de la part de leur employeur »⁷⁷. De même, le sens naturel du terme « grève » est la « [c]essation collective du travail pour la défense d'intérêts communs »⁷⁸.

4.23. Ceci est également conforme à l'usage juridique commun. Par exemple, l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait expressément référence au droit des « travailleurs et des employeurs, ou leurs organisations respectives » de « recourir [...] à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève ». De même, la Cour de justice de l'Union européenne a utilisé les termes « action collective » et « grève » de manière interchangeable⁷⁹.

4.24. La CEACR a d'ailleurs systématiquement observé que « le droit de grève est l'un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux »⁸⁰. Par conséquent, sous réserve des limitations prévues par d'autres dispositions de la convention (examinées ci-dessous)⁸¹, le droit des organisations de travailleurs tel qu'inscrit à l'article 3, §1^{er}, lu conjointement avec l'article 10,

⁷⁷ Oxford English Dictionary, disponible sur www.oed.com.

⁷⁸ Multidictionnaire de la langue française, disponible sur www.multidictionnaire.com.

⁷⁹ Voy., par exemple, CJCE, *affaire C-438/05, International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP* (2007) [Document n° 321] ; CJCE, *affaire C-341/05, Laval Un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet* (2007) [Document n° 322].

⁸⁰ CIT, 69^e session, 1983, Rapport III (Partie 4B), Liberté syndicale et négociation collective, Étude ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, § 200 [Document n° 234].

⁸¹ Articles 8, 9.

doit inclure le droit d'organiser et de planifier des grèves pour la défense des droits et des intérêts des travailleurs.

4.25. En revanche, l'interprétation des employeurs est manifestement incompatible avec le sens ordinaire des termes. Comme la Cour permanente l'a déjà affirmé dans l'affaire du *Service postal à Dantzig*, il ne faut attribuer au texte d'un traité ni plus ni moins que son sens ordinaire; les « limitations ou restrictions » qui ne découlent pas du texte lui-même ne peuvent pas être déduites du texte des dispositions du traité⁸². L'argument des employeurs - selon lequel le sens ordinaire exclut le droit de grève en raison de l'absence de mention expresse de ce dernier - vise essentiellement à *exclure* les grèves des « activités » et des « programmes » qu'une organisation de travailleurs est autorisée à « organiser » et à « formuler ». Cette exclusion est incompatible avec les termes de la convention n° 87. En particulier, en privant les travailleurs et leurs organisations des moyens principaux qu'ils peuvent utiliser pour promouvoir et défendre leurs intérêts, elle viderait l'article 10, lequel définit spécifiquement la raison d'être des organisations de travailleurs, de toute signification. En effet, comme l'a observé la CEACR,

« [l]interdiction générale des grèves limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (art. 10 de la convention n° 87) et le droit qu'ont les syndicats d'organiser leur activité »⁸³.

4.26. Les termes matériels et leur définition désormais établies, la sous-section suivante examinera leur signification contextuelle à la lumière d'autres termes et textes.

⁸² *Service Postal Polonais à Dantzig, C.P.J.I., avis consultatif du 16 mai 1925, recueil des avis consultatifs, série B, n° 11, p. 37.*

⁸³ CIT, 58e 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, p. 45, § 107 [Document n° 233]; Voy., par exemple, CIT, 101e session, 2012, Rapport III (Partie 1B), *Donner un visage humain à la mondialisation*, Étude 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, pp. 47- 67 [Document n° 236].

2. *Le sens ordinaire des termes matériels dans leur contexte*

4.27. Lu dans son contexte, le sens ordinaire des termes matériels, plus précisément l'expression « organiser leur [...] activité, et [...] formuler leurs programmes », doit inclure les grèves. À cet égard, le groupe des employeurs a adopté une approche restrictive du « contexte » en insistant sur le fait que « ni le préambule ni le texte de la Constitution de l'OIT et de la Déclaration de Philadelphie n'incluent expressément ou implicitement le droit de grève, ni même la protection du droit syndical »⁸⁴. Cette affirmation n'est pas fondée.

4.28. A titre liminaire, la CSI soutient que le contexte pertinent comprend tant le texte de la convention n° 87 dans son entièreté, que celui d'instruments connexes tels que la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie.

4.29. En vertu de l'article 31, §2 de la CVDT, « [a]ux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend », comme point de départ, « le texte, préambule et annexes ».

4.30. Ainsi, s'agissant d'une convention internationale du travail, le contexte comprend également la Partie XIII du Traité de Versailles —la Constitution de l'OIT. Dans l'affaire du *Travail de nuit des femmes*, par exemple, la Cour permanente s'est spécifiquement référée aux « mots dont on s'est servi tant dans le préambule que dans les divers articles de la Partie XIII » pour interpréter la convention sur le travail de nuit des femmes (notant que le terme « travailleurs » dans la Partie XIII n'était pas limité aux travailleurs manuels)⁸⁵.

4.31. Deuxièmement, à suivre l'argument des employeurs, le sens ordinaire des termes matériels ne comprendrait le droit de grève que si le contexte y faisait référence de quelque manière que ce soit. Or, la règle bien établie de l'interprétation contextuelle ne prévoit nullement cela.

⁸⁴ OIE, Commentaires sur le rapport d'information préparé par le BIT intitulé « Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 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 », datés du 6 octobre 2023, p. 10 [Document n° 23].

⁸⁵ *Interprétation de la Convention de 1919 Concernant le Travail de Nuit des Femmes, avis consultatif du 15 novembre 1932, C.P.J.I., série A/B, n° 50, pp. 375-376.*

4.32. En effet, le principe de base reste inchangé depuis le deuxième avis consultatif de la Cour permanente sur la *Compétence de l'OIT pour la réglementation du travail agricole* de 1922. Dans cet avis, la Cour permanente devait interpréter la Partie XIII du Traité de Versailles, qui prévoyait l'établissement d'une « Organisation permanente » pour la protection des droits des travailleurs⁸⁶, sans faire mention expresse de l'agriculture. La Cour permanente a d'abord souligné l'importance des termes lus dans leur contexte :

« [p]our examiner la question actuellement pendante devant la Cour, à la lumière des termes mêmes du Traité, il faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières »⁸⁷.

4.33. Plus particulièrement, la Cour permanente a examiné et rejeté l'argument selon lequel l'agriculture sortait du champ d'application de la Partie XIII en raison des termes « industrie » et « industriel(le) » employés dans certaines clauses de la Partie XIII, qui, selon l'interprétation avancée, se réfèrent uniquement à l'industrie manufacturière, et non pas à l'industrie agricole⁸⁸. Après avoir examiné les définitions de ces deux mots tirées de divers dictionnaires, la Cour permanente a estimé que « le contexte », à savoir « la place de ces mots dans la Partie XIII du Traité de Versailles, et l'acception qu'ils y reçoivent », confirmait que leur sens couvrait l'industrie agricole. À titre illustratif, la Cour permanente a noté que le préambule et d'autres parties de la Partie XIII contenaient des termes généraux tels que « travail » et « professionnelle(s) » plutôt qu'« industrie » et « industrielle »⁸⁹.

4.34. En somme, sur la base du « but exprimé d'établir une *organisation permanente du Travail* » dans la section I de la Partie XIII, la Cour permanente a rejeté l'argument selon lequel l'agriculture, qui est sans aucun doute l'industrie la plus ancienne et la plus importante du monde, employant plus de la moitié des salariés du monde, devait être considérée comme

⁸⁶ *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, avis consultatif du 12 août 1922, C.P.J.I., recueil des avis consultatifs, série B, p. 20 ; voy. également Traité de Versailles, articles 387, 388 et seq.*

⁸⁷ *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, avis consultatif du 12 août 1922, C.P.J.I., recueil des avis consultatifs, série B, p. 22.*

⁸⁸ *Ibid.*, p. 32.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 34-38.

exclue du champ d'application de l'Organisation internationale du Travail au simple motif qu'elle n'était pas expressément mentionnée telle quelle⁹⁰.

4.35. En l'espèce, le contexte ne laisse aucun doute sur le fait que le sens ordinaire des expressions « organiser leurs [...] activités » et « formuler leurs programmes » inclut la grève. Pour les raisons détaillées ci-dessous, la Cour devrait rejeter l'argument selon lequel la grève - qui est sans conteste une activité caractéristique des organisations de travailleurs - doit être considérée comme n'entrant pas dans le champ d'application de la convention n° 87 sur la seule base de l'absence de sa mention expresse. Plus particulièrement, trois éléments pertinents du contexte de l'expression « organisent leurs [...] activités et [...] formulent leurs programmes » utilisée à l'article 3, §1^{er} confirment, tous, que son sens ordinaire inclut le droit de grève : à savoir l'article 3, §1^{er} lu dans son entièreté (a) ; la référence à l'autonomie des travailleurs et de leurs organisations en vertu des articles 2 à 9 (b) ; et l'utilisation du qualificatif « syndical(e) » dans la version française de la convention, laquelle fait tout autant autorité (c).

a. L'article 3, §1^{er} dans son entièreté

4.36. La phrase « d'organiser leurs [...] activités et de formuler leurs programmes » doit être interprétée dans le « contexte direct » de l'article 3, §1^{er} dans son ensemble. Comme indiqué ci-dessus, l'article 3, §1^{er} protège également le droit des organisations de travailleurs « d'organiser leur gestion », « d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs » et « d'élire leurs représentants en toute liberté ». Le contexte direct de l'article 3, §1^{er} confirme que le sens ordinaire des expressions « organiser leurs [...] activités » et « formuler leurs programmes » inclut les grèves, à deux titres.

4.37. Premièrement, les droits énumérés plus haut sont compatibles avec le sens ordinaire de l'expression « organiser leurs [...] activités et [...] formuler leurs programmes », qui inclut les grèves. À l'évidence, le droit d'un syndicat d'organiser son administration est suffisamment large, en son sens ordinaire, pour englober la mise en place d'arrangements administratifs que le syndicat juge appropriés pour régler ses affaires. L'action d'entamer, de soutenir, d'encourager, de financer et d'« administrer » des grèves entre pleinement dans le cadre de ces arrangements. Dans le même ordre d'idées, la formulation en termes généraux du droit de

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 22, 24.

rédiger des statuts et des règles signifie également, dans son sens ordinaire, que les syndicats ont le droit de rédiger des statuts prévoyant que leurs objectifs peuvent être atteints en organisant et en soutenant des grèves et prescrivant les conditions dans lesquelles ces grèves peuvent être organisées ou soutenues. En attestent les statuts des syndicats qui le prévoient généralement⁹¹.

4.38. Deuxièmement, de manière plus importante et significative, tous les droits énumérés à l'article 3, §1^{er} sont formulés en termes génériques et généraux, et aucun d'entre eux ne contient ou n'est assorti d'une limitation explicite. L'étendue de ces termes est incompatible avec une interprétation de l'article 3, §1^{er} qui exclurait les grèves des « activités » que les organisations de travailleurs ont le droit d'organiser. Au contraire, cette formulation permet de saisir les raisons pour lesquelles la grève n'est pas expressément mentionnée à l'article 3, §1^{er}. En effet, il serait contraire à cette approche large que chaque activité ou programme dans lequel une organisation de travailleurs est autorisée à s'engager, y compris la grève, doive être expressément mentionné à l'article 3, §1^{er}.

b. L'autonomie des travailleurs et de leurs organisations en vertu des articles 2 à 9

4.39. En fait, non seulement les droits des organisations de travailleurs au titre de l'article 3, §1^{er}, sont-ils énoncés de manière large, mais les travailleurs et leurs organisations en général jouissent d'un degré élevé d'autonomie en vertu des articles 2 à 9, ce qui confirme ainsi que le sens ordinaire de ces termes doit être suffisamment large pour couvrir les grèves.

4.40. D'une part, les dispositions de la convention n° 87 qui confèrent des droits aux travailleurs et à leurs organisations le font en termes généraux. À titre illustratif, l'article 2 souligne le droit des travailleurs, « sans autorisation préalable » de constituer et de s'affilier à des organisations « de leur choix », tandis que l'article 3, §1^{er} insiste sans réserve sur la « pleine liberté » d'élire des représentants des organisations de travailleurs. Comme l'ont souligné les organes de contrôle de l'OIT, tels que la CEACR et le CLS, le droit des organisations de

⁹¹ Voy. par exemple 2023 Statuts du Congrès du travail du Canada (CTC), article 2, §5 [Annexe n° 7] ; 2016 Statuts de la Confédération Générale du Travail (CGT, France), article 1^{er} [Annexe n° 8] ; 9^{ème} congrès quadriennal des délégués (2012) du Congrès des Syndicats du Ghana (TUC), point 3.3 [Annexe n° 9] ; 2015 acuerdos del XI congreso confederal Zaragoza, (CNT, Mexico), section 2, article 33(f), p. 31 [Annexe n° 10] ; 2023 constitution of the New Zealand Council of Trade Unions (NZCTU), point 1.2.2 [Annexe n° 11] ; Confederaciones Obreras, Anexo a los Estatutos de la CS de CCOO (Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Spain), pp.104-105 [Annexe n° 12] ; 2024 constitution of UNITE the Union (United Kingdom), Rule 2.1.2 [Annexe n° 13].

travailleurs d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes est « un aspect » de «l'autonomie des organisations de travailleurs et d'employeurs explicitement protégée par la convention»⁹². A son tour, cette autonomie confère nécessairement aux organisations de travailleurs le droit de mener des actions collectives telles que des grèves dans des circonstances appropriées.

4.41. D'autre part, l'étendue des droits conférés par l'article 3, §1^{er} et le degré élevé d'autonomie dont jouissent les travailleurs et leurs organisations sont juxtaposés à une formulation stricte concernant l'ingérence, la restriction ou l'atteinte auxdits droits. Ce contraste frappant confirme que le droit des syndicats d'« organiser leurs [...] activités » et de « formuler leurs programmes » ne doit pas exclure les grèves.

4.42. Premièrement, ce constat ressort, de la manière la plus flagrante, de l'article 3, § 2 de la convention n° 87, lequel énonce que :

« [L]es autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ».

4.43. Deuxièmement, dans le même ordre d'idées, l'article 4 interdit la suspension et la dissolution des syndicats par l'autorité administrative, tandis que l'article 7 empêche que soient dévoyées les conditions de l'acquisition de la personnalité juridique comme un outil abusif permettant de contourner les articles 2 à 4.

4.44. Troisièmement, l'article 8 (relatif à l'ensemble des droits contenus dans la convention) illustre cela de manière plus générale. Si l'article 8, §1^{er} dispose que « les travailleurs [...] et leurs organisations [...] sont tenus, [...] de respecter la législation nationale » dans l'exercice de leurs droits, l'article 8, §2 dispose également que :

« [L]a législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention ».

⁹² Voy., par exemple, CIT, 108^e session, 2019, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport général, § 28 [Document n° 239].

4.45. Quatrièmement, l'article 9, qui concerne la potentielle exclusion des forces armées et de la police, est en réalité la seule disposition de la convention n° 87 précisant que la mesure dans laquelle les garanties de la convention s'appliquent «sera déterminée par la législation nationale».

4.46. En somme, le degré élevé de liberté dont jouissent les travailleurs et leurs organisations tel que démontré dans ces dispositions constitue un contexte supplémentaire avalisant l'argument selon lequel le sens ordinaire des termes de l'article 3, §1^{er} englobe le droit de grève, tout en s'opposant à une interprétation contraire plus restrictive.

c. Le qualificatif « syndical(e) »

4.47. Plus largement, les termes de l'article 3, §1^{er} doivent également être appréhendés dans le contexte global de la convention, qui vise le principe de la liberté syndicale en général, mais également les libertés et les droits des *syndicats* en particulier. Ce dernier point est souligné par le qualificatif « syndical(e) » dans la version française.

4.48. Premièrement, l'article 3, §1^{er} – ainsi que tous les articles mentionnés ci-dessus – se trouvent dans la Partie I, intitulée « *Freedom of association* » ou, en français, «Liberté syndicale». Deuxièmement, la convention elle-même est intitulée « Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical » ou « *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention* ».

4.49. Troisièmement, dans la même lignée, le préambule de la convention n° 87, dans son deuxième paragraphe opératoire, mentionne que la Conférence Internationale du Travail a adopté « diverses propositions relatives à la liberté syndicale et la protection du droit syndical », ou « *certain proposals concerning freedom of association and the protection of the right to organise* ». Quatrièmement, le préambule de la Constitution de l'OIT (auquel il est fait expressément référence et qui est cité dans le troisième paragraphe du préambule de la convention n° 87) fait également référence à «l'affirmation du principe de la liberté syndicale», ou à la « *recognition of the principle of freedom of association* ».

4.50. Le choix spécifique du terme « syndical » dans la convention n° 87 et la Constitution de l'OIT contextualise le *caractère syndical* de la « liberté d'association » en général et le droit des syndicats d'« organiser leurs [...] activités » et de « formuler leurs programmes » en vertu de l'article 3, §1^{er} en particulier. Dans l'usage naturel et courant, « syndical » signifie « [r]elatif à un syndicat » ; quant au « syndicat », il s'agit d'un « [g]roupe de travailleurs qui s'unissent pour défendre leurs droits et leurs intérêts ». Une fois encore, cet objet s'aligne sur celui de la «grève», définie comme la «[c]essation collective du travail pour la défense d'intérêts communs»⁹³, et est réalisé par ce moyen. Ainsi, tout comme l'agriculture constitue un exemple par excellence de travail, les grèves sont quant à elles des activités caractéristiques de l'activité syndicale. Il serait absurde de prétendre que les « activités » et le « programme d'action » d'un syndicat excluent de quelque manière que ce soit les grèves.

3. *Le sens ordinaire des termes matériels à la lumière de l'objet et du but de la convention n° 87*

4.51. Contrairement à l'argument des employeurs, l'objet et le but de la convention n° 87 - la reconnaissance du principe de la liberté syndicale comme moyen d'améliorer les conditions de travail – ne laissent aucun doute sur le fait que le sens ordinaire des termes matériels inclut le droit de grève.

4.52. Il ne semble pas contesté qu'outre le contexte, le sens ordinaire d'un terme se détermine également à la lumière du but du traité. Comme la Cour l'a déclaré dans l'affaire *LaGrand*, elle n'adoptera pas une interprétation « contraire à l'objet et au but » du traité ou de la disposition à interpréter⁹⁴. Bien que cela chevauche le principe de l'effet utile et de la bonne foi applicable à l'interprétation de la convention dans son ensemble, la présente sous-section expose d'abord les objets et buts pertinents de la convention n° 87 qui éclairent le sens ordinaire de l'expression «organiser leurs [...] activités et formuler leurs programmes» à l'article 3, §1^{er}.

⁹³ Multidictionnaire de la langue française, available on www.multidictionnaire.com.

⁹⁴ *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2001, p. 503, § 102.

4.53. En s'appuyant sur les travaux préparatoires de la convention n° 87, le groupe des employeurs, soutient cependant que la convention ne devait pas régler le droit de grève⁹⁵. Les employeurs ont à la fois mal formulé et mal appliqué la règle d'interprétation.

4.54. Premièrement, l'interprétation des employeurs est fondamentalement et irrémédiablement affectée par leur recours aux travaux préparatoires. En vertu de la règle générale d'interprétation de l'article 31, §1 de la CVDT, l'objet et le but d'un traité se trouvent d'abord et avant tout dans le texte et non dans ce que les employeurs identifient comme étant les travaux préparatoires de ce traité. En l'absence d'une disposition spécifique, le préambule d'un traité constitue un point de départ permettant de déterminer son objet et son but⁹⁶. De plus, l'objet et le but de la convention n° 87 peuvent également être trouvés dans les instruments connexes mentionnés dans son préambule, à savoir la Constitution de l'OIT (anciennement Partie XIII du Traité de Versailles) et la Déclaration de Philadelphie de 1944 mentionnées ci-dessus.

4.55. Deuxièmement, le groupe des employeurs a tort de suggérer – même si c'est sous la forme d'une reconnaissance – que « 'l'objet et le but' de la C87 était de régler la liberté syndicale et la protection du droit syndical » *uniquement, sans plus*⁹⁷. Cette tautologie commode soulève inévitablement la question suivante : mais quelle est *le but* de la liberté syndicale et du droit syndical ? Comme mentionné dans la sous-section précédente, le troisième paragraphe du préambule de la convention n° 87 renvoie au préambule de la Constitution de l'OIT, en rappelant que :

« [l]e Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs [...], "l'affirmation du principe de la liberté syndicale" »⁹⁸.

4.56. La « condition des travailleurs » a été décrite plus en détail dans le préambule du Traité de Versailles, Partie XIII, dans le cadre de l'objectif plus large de parvenir à la « justice sociale ». Il convient de citer dans leur intégralité les paragraphes pertinents du préambule, lesquels

⁹⁵ OIE, Commentaires sur le rapport d'information préparé par le BIT [...], datés du 6 octobre 2023, pp. 8 - 10 [Document n° 23].

⁹⁶ Voy. par exemple *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie/Malaisie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2002, p. 625, p. 652, § 51.

⁹⁷ OIE, Commentaires sur le rapport d'information préparé par le BIT [...], datés du 6 octobre 2023, p. 9 [Document n° 23].

⁹⁸ Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 [Document n° 120].

indiquent clairement que la convention reconnaît la liberté syndicale afin d'améliorer les conditions de travail :

« Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ;
Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe « à travail égal, salaire égal », *l'affirmation du principe de la liberté syndicale*, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues ; »

4.57. En d'autres termes, la liberté syndicale n'est pas un objet abstrait, mais « un moyen d'améliorer les conditions de travail ». Il s'agit d'un moyen concret d'y parvenir en permettant aux travailleurs de constituer des organisations « pour promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs ». Par conséquent, les « activités » et les « programmes » d'action que les organisations de travailleurs sont autorisées à organiser et à formuler en vertu de l'article 3, §1^{er} doivent inclure ceux par lesquels ces conditions pourraient être améliorées. Comme l'a systématiquement observé la CEACR,

« [l]e droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Ces droits se rapportent non seulement à l'obtention de meilleures conditions de travail ou aux revendications collectives d'ordre professionnel, mais englobent également la

recherche de solutions aux questions de politique économique et sociale et aux problèmes liés au travail et qui intéressent directement les travailleurs »⁹⁹.

4.58. En somme, l'objet et le but de la convention n° 87, à savoir la protection de la liberté syndicale en tant que moyen permettant d'améliorer les conditions de travail et de promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs, confirment sans équivoque que le sens ordinaire des termes matériels inclut le droit de grève. Toute interprétation contraire irait à l'encontre de l'objet et du but de la convention, comme exposé ci-dessous.

4. *La bonne foi et l'effet utile de la convention n° 87*

4.59. De manière générale, une interprétation et une application de bonne foi de la convention n° 87 dans son ensemble confirment que le droit de grève est un corollaire inhérent à la liberté syndicale telle que prévue par la convention. L'interprétation des employeurs en sens contraire est déraisonnable et priverait la convention de tout effet utile.

4.60. L'inclusion de la bonne foi dans l'article 31, §1^{er} de la CVDT indique la façon dont l'interprétation doit être menée. Plus largement, la bonne foi exige également que toute interprétation et application d'un traité soit raisonnable, en vue de la réalisation de son but. Dans l'affaire *Gabcikovo-Nagymaros*, dans le contexte de l'application d'un traité, la Cour a observé que :

« [c]'est le but du traité, et l'intention dans laquelle les parties ont conclu celui-ci, qui doivent prévaloir sur son application littérale. Le principe de bonne foi oblige les Parties à l'appliquer de façon raisonnable et de telle sorte que son but puisse être atteint »¹⁰⁰.

4.61. En outre, une interprétation de bonne foi du traité devrait conduire à l'effectivité globale de la disposition au regard de l'objet et du but du traité¹⁰¹. Dans son commentaire sur le projet d'articles sur le droit des traités, la Commission du droit international a déclaré :

⁹⁹ CIT, 69^e session, 1983, Rapport III (Partie 4B), Liberté syndicale et négociation collective, Étude ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, § 200 [Document n° 234].

¹⁰⁰ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 79, § 142.

¹⁰¹ *Interprétation des traités de paix (deuxième phase)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 221, p. 227, 229.

« [L]orsqu'un traité est susceptible de deux interprétations, dont l'une permet et l'autre ne permet pas qu'il produise les effets voulus, la bonne foi et la nécessité de réaliser le but et l'objet du traité exigent que la première de ces deux interprétations soit adoptée »¹⁰².

4.62. La Cour a estimé que l'interprétation qu'elle adopte ne doit pas être « contraire à l'un des principes fondamentaux d'interprétation des traités, constamment admis dans la jurisprudence internationale, celui de l'effet utile »¹⁰³. Les dispositions d'un instrument conventionnel ne peuvent être interprétées d'une manière qui les prive « de toute portée pratique »¹⁰⁴. Cela s'applique également dans le contexte de l'OIT. Comme l'a déclaré la Cour permanente dans l'affaire du *Travail personnel du patron*, la Cour, « en déterminant la nature et l'étendue d'une disposition, doit envisager ses effets pratiques plutôt que le motif prédominant par lequel on la suppose avoir été inspirée »¹⁰⁵. Ainsi, pour déterminer si la convention n° 87 protège bel et bien le droit de grève, la Cour doit être guidée par son effet pratique.

4.63. À supposer que la convention n° 87 soit « susceptible d'être interprétée de deux manières différentes » — l'une qui protège le droit de grève et l'autre qui ne le protège pas, les principes de bonne foi et de l'effet utile requièrent d'adopter la première de ces interprétations. Celle-ci est raisonnable et « permet [...] [à la convention n° 87] de produire des effets appropriés » puisque, comme l'explique la sous-section précédente, la grève est un moyen indispensable pour les travailleurs et leurs organisations d'améliorer les conditions de travail et de promouvoir et défendre leurs intérêts. Quant à la deuxième interprétation, elle ne peut être considérée comme raisonnable et priverait la convention de tout effet pratique.

4.64. Premièrement, toute affirmation contraire selon laquelle il n'existe pas de droit d'organiser une grève parce que celle-ci n'est pas *expressément mentionnée* à l'article 3, §1^{er} — comme l'une des activités qu'un syndicat a le droit d'organiser ou l'un des programmes d'action

¹⁰² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 239, § 6.

¹⁰³ *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 25, § 51 ; Voy. aussi *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011, p. 70, § 134 ; *Interprétation de l'article 3, paragraphe 2, du traité de Lausanne, avis consultatif du 21 novembre 1925*, C.P.J.I., recueil des avis consultatifs, série B, n° 12, p. 28.

¹⁰⁴ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1971, p. 35, § 66.

¹⁰⁵ *Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron, avis consultatif du 23 juillet 1926*, C.P.J.I., recueil des avis consultatifs, série B, n° 13, p. 19.

qu'il a le droit de formuler— est manifestement déraisonnable. Selon cette interprétation contraire, si l'article 3, §1^{er} confère aux syndicats et aux associations d'employeurs le droit d'organiser des activités et de formuler des programmes *en général*, il ne protège cependant pas le droit d'organiser une activité spécifique ou de formuler un programme spécifique. Cette dernière interprétation signifierait également que la protection des articles 3 §2 et 8 ne pourrait être mobilisé à l'encontre des autorités publiques d'un État partie qui choisiraient d'interdire, de restreindre ou d'empêcher un ou plusieurs syndicats d'organiser des grèves, ou même *toute* activité ou tout programme spécifique. Cela priverait la liberté syndicale prévue par la convention n° 87 de toute valeur, signification ou effet, et serait manifestement absurde.

4.65. En effet, des droits tels que ceux de tenir des réunions, de percevoir des cotisations, d'accéder aux lieux de travail ne sont par exemple pas expressément mentionnés dans la convention. Pourtant, il est difficilement concevable que la liberté syndicale soit effective si ces activités étaient interdites. Le fait qu'elles ne soient pas expressément mentionnées dans la convention n° 87 ne peut signifier qu'elles ne jouissent d'aucune protection. Il en va de même pour les grèves.

4.66. Deuxièmement, l'interprétation contraire priverait la convention n° 87 de tout effet pratique et irait à l'encontre de son objet et de son but. Sans la possibilité d'organiser des actions de grève, dans la plupart des situations, les organisations de travailleurs n'auraient aucun moyen de défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs (ce qui est leur raison d'être en vertu de l'article 10) ni d'améliorer les conditions de travail, ce qui est l'objet et le but de la convention n° 87. Soustraire le droit de grève à la protection de la convention priverait ce traité de tout effet pratique.

*

4.67. Lorsque tous les éléments (le sens ordinaire des termes dans leur contexte, à la lumière de l'objet et du but de la convention et de la bonne foi) sont pris dans leur ensemble, il est clair que la convention n° 87 en général et l'article 3, §1^{er} (lu conjointement avec l'article 10) consacrent spécifiquement le droit des organisations de travailleurs d'organiser et de planifier des grèves. De manière corollaire, cela protège nécessairement le droit des travailleurs de participer aux grèves ainsi organisées par leurs organisations. Il sera à présent démontré que la pratique ultérieure des États parties à la convention n° 87 le confirme.

B. Le lien inhérent entre le droit de grève et la liberté syndicale telle que protégée par la convention n° 87 est confirmé par la pratique ultérieure des États parties

4.68. Aux termes de l'article 31, §3(b) de la CVDT,

« [i]l sera tenu compte, en même temps que du contexte [...] de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité ».

4.69. Comme indiqué, le caractère coutumier de l'article 31 est bien établi¹⁰⁶. Conformément à l'article 31, §3(b), la pratique ultérieure des États dans l'application de la convention n° 87 doit donc être prise en compte lors de son interprétation.

4.70. Comme cela a également été indiqué, les règles d'interprétation figurant dans les différents paragraphes de l'article 31 doivent être lues « selon une logique d'ensemble »¹⁰⁷ et non selon un ordre hiérarchique. Ainsi, une application cumulative des principes identifiés dans l'article 31 doit être privilégiée. Dans cette optique, la Cour s'est appuyée sur la pratique ultérieure des États pour confirmer le sens ordinaire des termes du traité, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité¹⁰⁸.

4.71. Villiger décrit la pratique ultérieure des États dans l'application du traité comme l'une des formes d'« interprétation authentique par laquelle toutes les parties elles-mêmes s'accordent sur (ou au moins acceptent) l'interprétation des termes du traités par des moyens qui sont extrinsèques au traité. En conséquence, l'interprétation authentique des termes du traité

¹⁰⁶ Voy. entre autres *Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c. Belgique)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2004, p. 279, § 100 ; *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2001, p. 466, § 99 ; *Ile de Kasikili/Sedudu (Botswana/Narnibie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1999, p. 1045, §§ 18, 47-50.

¹⁰⁷ J.-M. SOREL, V. BORE-EVENO, « Article 31 (1969) », in O. CORTEN, P. KLEIN (éd.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*, Oxford, OUP, 2011, p. 807; voy. aussi M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden, Brill, 2008, p. 435, § 29; *Yearbook of the Internatinoal Law Commission*, 1966, vol. II. p. 219, § 8 and p. 220, § 9.

¹⁰⁸ *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie/Malaisie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2002, p. 625, § 80 ; voy. aussi *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 392, § 42 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, § 27 ; *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2020, p. 300, § 69.

par les parties n'est pas seulement particulièrement fiable, elle possède aussi une force contraignante »¹⁰⁹.

4.72. S'appuyant sur les règles d'interprétation consacrées par l'article 31 de la CVDT¹¹⁰, les membres du groupe des employeurs semblent soutenir que la pratique fait défaut pour démontrer l'accord des États parties sur le fait que le droit de grève est protégé par la convention n° 87, en raison de la diversité des règles relatives à l'action syndicale applicables dans les différents États membres de l'OIT¹¹¹. Il n'est pas contesté que le droit de grève est exercé selon diverses modalités dans les différents systèmes juridiques nationaux. Le système de contrôle de l'OIT a développé, au fil des ans, un corpus élaboré de principes visant à garantir que ces modalités soient conformes à la liberté syndicale telle que protégée par la convention n° 87. Ce faisant, les organes de contrôle n'ont jamais affirmé que le droit de grève était un droit absolu. Au contraire, ils ont établi des limites précises à son champ d'application. Les organes de contrôle n'ont pas non plus prétendu que les modalités d'exercice du droit devaient être uniformes dans tous les États membres. En revanche, ces organes ont toujours affirmé que l'existence du droit était reconnue par la convention. Un fait qui, contrairement à l'argument des employeurs, a été continuellement et uniformément confirmé par la pratique ultérieure des États.

4.73. En résumé, comme indiqué ci-dessous, la pratique ultérieure des États parties à la convention n° 87 dans son application confirme et renforce la conclusion qui résulte de la section A, à savoir que la liberté syndicale protégée par la convention inclut le droit de grève. En effet, la pratique des États parties, exprimée à la fois collectivement (sous-section 1) et individuellement (sous-section 2), confirme que les États parties à la convention n° 87 ont toujours considéré le droit de grève comme étant un élément inhérent à la liberté syndicale.

¹⁰⁹ M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden, Brill, 2008, p. 429 (“*authentic interpretation whereby all parties themselves agree on (or at least accept) the interpretation of the treaty terms by means which are extrinsic to the treaty. As a result, the parties’ authentic interpretation of the treaty terms is not only particularly reliable, it is also endowed with binding force*”)

¹¹⁰ Organisation internationale des Employeurs (OIE), Position Paper – Do ILO Conventions 87 and 98 Recognize a Right to Strike?, octobre 2014, p. 10 [Annexe n° 14], disponible sur https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/international_labour_standards/EN/2014-11-03_IOE_Paper_on_the_Right_to_Strike_in_Conventions_87_and_98_final_web_and_print.pdf.

¹¹¹ A. WISSKIRCHEN, « The standard-setting and monitoring activity of the ILO: Legal questions and practical experience », *International Labour Review*, vol. 144 (2005), n° 3, p. 284.

1. *La pratique collective des États confirme que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87*

4.74. Dans l'avis consultatif sur le *Mur*, la Cour a estimé « opportun d'examiner le sens qu'il convient de donner à [l'article 12 de la Charte des Nations unies], compte tenu des textes pertinents et de la pratique des Nations unies »¹¹². Elle a ainsi souligné l'importance de la pratique des organisations internationales pour l'interprétation des traités régissant le fonctionnement de ces organisations ou adoptés sous leurs auspices. Cette référence est particulièrement pertinente dans le cas d'espèce. La pratique des États dans l'application des conventions de l'OIT se manifeste en effet principalement, de manière collective, au sein de la structure de l'OIT. Plus précisément, en raison de sa nature tripartite¹¹³, le système de contrôle de l'OIT a représenté un moyen important pour permettre aux États d'exprimer leur point de vue concernant les droits protégés par les conventions de l'OIT, y compris ceux protégés par la convention n° 87. La pratique des organes de contrôle de l'OIT à cet égard révèle que les États parties ont systématiquement reconnu le droit de grève comme étant une composante inhérente de la liberté syndicale, telle qu'elle est protégée par la convention n° 87.

4.75. Par conséquent, la présente section se concentre d'abord sur la pratique collective des États parties dans l'application de la convention n° 87. Cette pratique collective se manifeste principalement dans les décisions de l'organe de contrôle tripartite compétent en matière de liberté syndicale, à savoir le Comité de la liberté syndicale (CLS) (sous-section a). Elle est également attestée par l'approbation par les États parties des conclusions de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) (sous-section b), ainsi que par leur participation à la Conférence tripartite de l'OIT et à la réunion tripartite de 2015 sur la convention n° 87 (sous-section c).

a. *Pratique collective des États dans le cadre du CLS tripartite*

4.76. Comme décrit ci-dessus¹¹⁴, le CLS est un organe tripartite, composé de représentants des gouvernements et des groupes des travailleurs et des employeurs, à la tête duquel se trouve

¹¹² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, p. 136, § 25.*

¹¹³ *Voy. supra*, Chapitre 3, Section B.

¹¹⁴ *Voy. supra*, Chapitre 3, Section B.

un président indépendant. Son mandat consiste à « déterminer si, concrètement, telle ou telle législation ou pratique est conforme aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective énoncés dans les conventions portant sur ces sujets »¹¹⁵. Le CLS est donc l'organe tripartite de l'OIT compétent pour examiner la conformité des pratiques et législations nationales avec les principes de la liberté syndicale, tels qu'ils sont énoncés dans la Constitution de l'OIT et dans la convention n° 87. Il est important de noter que le CLS « recherche toujours une décision unanime »¹¹⁶. Par conséquent, les conclusions du Comité concernant l'application de la convention n° 87 reflètent la pratique des États membres de l'OIT, exprimée collectivement.

4.77. Fait important, le rôle du CLS dans l'interprétation du droit de grève est confirmé par la jurisprudence nationale des États parties à la convention n° 87. Dans un arrêt de 2015, la Cour suprême du Canada a par exemple expliqué que

« [m]ême si, à strictement parler, elles n'ont pas d'effet obligatoire, les décisions du Comité de la liberté syndicale ont une force persuasive considérable et elles ont été citées avec approbation et largement reprises à l'échelle mondiale par les cours de justice, les tribunaux administratifs et d'autres décideurs, y compris [la] Cour [Suprême du Canada] [...] Le Comité de la liberté syndicale a vu s'accroître avec le temps la pertinence et le caractère persuasif de ses décisions dans l'usage et dans la pratique et, au sein de l'OIT, c'est à lui principalement qu'il a incombé de délimiter le droit de grève »¹¹⁷.

4.78. Le CLS reçoit des plaintes d'organisations de travailleurs ou d'employeurs ou de gouvernements¹¹⁸ et ses conclusions sont rassemblées et publiées dans la *Compilation des*

¹¹⁵ Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, annexe II, Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail, § 14 [Document n° 90].

¹¹⁶ Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, annexe II, Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail, § 11 [Document n° 90].

¹¹⁷ Cour Suprême du Canada, *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, affaire n° 2015 CSC 4 (2015), § 69 [Document n° 342].

¹¹⁸ Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, annexe II, Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail, § 31 [Document n° 90].

*décisions du Comité de la liberté syndicale*¹¹⁹. En 1952 —un an après sa création— le CLS a affirmé que « [l]e droit de grève et celui d'organiser des réunions syndicales sont des éléments essentiels du droit syndical [...] »¹²⁰ dans une affaire concernant le Royaume-Uni, un État partie à la convention n° 87. Depuis lors, un grand nombre des affaires qu'il a traitées —plus de 3400 à ce jour— ont porté sur la protection du droit de grève¹²¹. Dans ces décisions, le CLS a systématiquement réaffirmé que le droit de grève est protégé par les normes de l'OIT, y compris par la convention n° 87.

4.79. En effet, le CLS a déclaré à plusieurs reprises que le droit de grève constitue un moyen légitime¹²² et essentiel¹²³ pour les travailleurs et leurs organisations de défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Le CLS n'aurait pu être plus clair lorsqu'il a confirmé que ce droit «est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87»¹²⁴. En conséquence, dans plusieurs cas, le CLS a examiné si les restrictions imposées au droit de grève par les États dans leur système juridique national étaient conformes au principe de la liberté syndicale et à la convention n° 87. Ce faisant, le CLS n'a jamais remis en question l'existence du droit de grève au regard de la convention n° 87. Au contraire, dans les observations qu'il a formulées au fil des ans, le CLS a reconnu ce droit et en a précisé la portée et la définition.

4.80. Dans sa pratique, le CLS a défini des principes concernant :

- les finalités acceptées des grèves¹²⁵,
- les formes de grève qui devraient être autorisées¹²⁶,
- le représentant adéquat des employeurs pendant les négociations¹²⁷,
- les conditions préalables qui pourraient légitimement être imposées à l'organisation d'une grève¹²⁸,

¹¹⁹ BIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, Sixième édition, 2018, pp. 143-183 [Document n° 282].

¹²⁰ CLS, Cas n° 28 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) - Date de la plainte: 01-JUIL.-51, Rapport définitif – rapport n°2, 1942, § 68 [Annexe n° 15].

¹²¹ BIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, Sixième édition, 2018, pp. 143-183 [Document n° 282].

¹²² *Ibid.*, § 752.

¹²³ *Ibid.*, § 753.

¹²⁴ *Ibid.*, § 754.

¹²⁵ *Ibid.*, §§ 758-782.

¹²⁶ *Ibid.*, §§ 783-786.

¹²⁷ *Ibid.*, §§ 787-788.

¹²⁸ *Ibid.*, §§ 789 – 814; 816-823.

- les principes concernant la limitation de la durée d'une grève¹²⁹,
- les cas qui pourraient légitimement justifier une restriction ou une interdiction du droit de grève¹³⁰.
- les situations dans lesquelles un service minimum peut être imposé¹³¹,
- la responsabilité de déclarer une grève illégale¹³²,
- la suspension de la grève¹³³,
- les ordres de reprise du travail, l'embauche de travailleurs pendant la grève, les ordres de réquisition¹³⁴,
- l'ingérence des autorités durant la grève¹³⁵,
- l'ingérence de la police durant la grève¹³⁶,
- les piquets de grève¹³⁷,
- les déductions de salaire¹³⁸,
- les sanctions¹³⁹,
- la discrimination en faveur des non-grévistes¹⁴⁰,
- et la fermeture d'entreprises en cas de grève¹⁴¹.

4.81. En déterminant son champ d'application, le CLS a systématiquement conçu le droit de grève comme une composante inhérente de la liberté syndicale et du droit syndical.

b. L'approbation des conclusions de la CEACR par les États parties

4.82. Comme indiqué ci-dessus, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a été créée en 1926 par le Conseil d'administration, à la suite d'une résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail visant à nommer une

¹²⁹ *Ibid.*, § 815.

¹³⁰ *Ibid.*, §§ 824 – 863.

¹³¹ *Ibid.*, §§ 864 – 906.

¹³² *Ibid.*, §§ 907 – 913.

¹³³ *Ibid.*, §§ 914 – 916.

¹³⁴ *Ibid.*, §§ 917 – 926.

¹³⁵ *Ibid.*, §§ 927 – 929.

¹³⁶ *Ibid.*, §§ 930 – 935.

¹³⁷ *Ibid.*, §§ 936 – 941.

¹³⁸ *Ibid.*, §§ 942 – 950.

¹³⁹ *Ibid.*, §§ 951 – 975.

¹⁴⁰ *Ibid.*, § 976.

¹⁴¹ *Ibid.*, §§ 977 – 978.

commission technique afin de faire usage, « de la façon la meilleure et la plus complète », des informations fournies par les gouvernements concernant les mesures qu'ils prennent pour donner effet aux conventions qu'ils ont ratifiées »¹⁴². Ce mandat consiste à examiner la conformité des lois et pratiques des États avec les conventions de l'OIT¹⁴³.

4.83. Quelques années après les premières décisions du CLS, la CEACR a élaboré des principes concernant les modalités du droit de grève, « prenant en considération essentiellement les principes établis par le comité »¹⁴⁴. La CEACR a donc suivi la pratique émergente du CLS, un organe tripartite où les États sont représentés. Dans son étude d'ensemble de 1959, la CEACR a établi qu'une interdiction du droit de grève pour les travailleurs « autres que les fonctionnaires publics agissant comme organes de la puissance publique [...] risque de constituer une limitation importante des possibilités d'action des organisations syndicales »¹⁴⁵. Depuis lors, elle n'a cessé d'affirmer que « le droit de grève est l'un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir leurs intérêts économiques et sociaux » et qu'une interdiction générale du droit de grève enfreindrait la convention n° 87¹⁴⁶.

4.84. La pratique montre que les conclusions de la Commission concernant le droit de grève sont largement acceptées par les États parties à la convention n° 87. En premier lieu, les « cas individuels portant sur les dispositions nationales réglementant les grèves » sont examinés par

¹⁴² CIT, 8^e session, 1926, Compte-rendu des travaux, 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].

¹⁴³ 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 [Document No. 83].

¹⁴⁴ 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, pp. 47- 67, § 117 [Document n° 236].

¹⁴⁵ CIT, 43^e session, 1959, Rapport III (Partie IV), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 109-141, § 68 [Document n° 232].

¹⁴⁶ CIT, 58^e 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, pp. 44-48, § 107 [Document n° 233] ; CIT, 69^e session, 1983, Rapport III (Partie 4B), Liberté syndicale et négociation collective, Étude ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 59-71 [Document n° 234] ; CIT, 81^e session, 1994, Rapport III (Partie 4B), Liberté syndicale et négociation collective, Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 63-81 [Document n° 235] ; CIT, 101^e session, 2012, Rapport III (Partie 1B), Donner un visage humain à la mondialisation, Étude 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, pp. 47- 67, § 117 [Document n° 236].

la CEACR «le plus souvent sans contestation de la part des gouvernements concernés, qui en général adoptent des mesures pour donner suite aux commentaires de la commission d'experts»¹⁴⁷. En second lieu, les rapports annuels de la Commission sont soumis au Conseil d'administration et à la Conférence¹⁴⁸. Dans ce contexte, les États parties à la convention n° 87 ont constamment approuvé l'interprétation de ce traité par la Commission. C'est par exemple le cas des États membres de l'UE qui ont récemment déclaré :

« Nous exprimons également notre soutien à la commission d'experts lorsqu'elle rappelle que le droit de grève est une composante intrinsèque et une conséquence logique de la liberté syndicale et du droit d'organisation, au sens de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Nous respectons et défendons sans réserve l'indépendance et l'impartialité des experts – deux notions capitales qui font la force du système de contrôle de l'OIT »¹⁴⁹.

c. Pratique collective des États dans le cadre de la Conférence de l'OIT et de la réunion tripartite de 2015 sur la convention n° 87

4.85. Plus largement encore, la pratique *collective* des États concernant la convention n° 87 se retrouve également au sein de la Conférence de l'OIT, composée des délégués des gouvernements, des travailleurs et des employeurs des États membres de l'OIT. Dans une résolution de 1957 (adoptée par 89 voix pour, 56 voix contre et 26 abstentions), la Conférence a appelé les États membres de l'OIT à « adopter [...] des lois assurant l'exercice effectif et sans restriction des droits syndicaux par les travailleurs, y compris le droit de grève, et [à] garantir l'application de ces lois dans la pratique », en tenant compte notamment de la convention n° 87¹⁵⁰. En 1972, la Conférence a adopté une résolution *concernant la politique d'oppression coloniale, de discrimination raciale et de violation des droits syndicaux par le Portugal en*

¹⁴⁷ CIT, 101^e session, 2012, Rapport III (Partie 1B), Donner un visage humain à la mondialisation, Étude 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, pp. 47- 67, § 122 [Document n° 236] (soulignement ajouté).

¹⁴⁸ BIT, Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail, 2019, § 63 [Document n° 59].

¹⁴⁹ CIT, 109^e session, 2021, Gouvernement (Portugal), s'exprimant au nom de l'Union européenne et de ses États membres, 8 juillet 2021, ILC.109/Record No.6C, pp. 11-12 [Annexe n° 16].

¹⁵⁰ CIT, 40^e 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].

Angola, au Mozambique et en Guinée-Bissau, dans laquelle elle a condamné les violations des normes de l'OIT, en particulier celles reconnues par les conventions n° 87 et 98, y compris le droit de grève :

« Constatant que le gouvernement du Portugal applique dans les régions de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau encore sous son administration la législation syndicale portugaise, qui est en contradiction ouverte et flagrante avec la lettre et l'esprit des normes de l'Organisation internationale du Travail, en particulier les conventions (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

Considérant que les travailleurs de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau ne jouissent pas, de ce fait, des droits syndicaux élémentaires dont, en premier lieu, le droit de créer des syndicats libres et démocratiques et d'y adhérer, le droit de réunion, le droit d'élire librement leurs dirigeants, *le droit de grève* »¹⁵¹.

4.86. Cette résolution, adoptée par 211 voix pour (0 contre, 84 abstentions), confirme que les États membres de l'OIT, y compris ceux qui ont ratifié la convention, reconnaissent collectivement que le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

4.87. Enfin, les gouvernements participant à une réunion tripartite de trois jours en février 2015 ont publié une déclaration commune dans laquelle ils ont une fois de plus clairement réaffirmé que le droit de grève, bien qu'il ne soit pas absolu, est un corollaire indissociable du droit à la liberté syndicale, protégé par la convention n° 87 :

« Le groupe gouvernemental reconnaît que le droit de grève est lié à la liberté syndicale, qui est un principe et droit fondamental au travail de l'OIT. *Il reconnaît en outre expressément que, sans protection de ce droit de grève, la liberté*

¹⁵¹ CIT, 57^e 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] (soulignement ajouté).

syndicale et, en particulier, le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs ne peuvent être pleinement garantis »¹⁵².

4.88. Cette position a été réitérée par le groupe gouvernemental lors des discussions au sein du Conseil d'administration :

« S'exprimant au nom du groupe gouvernemental, une représentante du gouvernement de l'Italie déclare que, pour son groupe, le droit de grève est lié à la liberté syndicale, qui est l'un des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT. Le groupe considère également que la liberté syndicale, et notamment le droit des travailleurs d'organiser leurs activités pour promouvoir et protéger leurs intérêts, ne peut se réaliser pleinement si le droit de grève n'est pas garanti »¹⁵³.

4.89. La même position a été exprimée individuellement par de nombreux États parties à la convention n° 87, provenant de différentes régions du monde, tant au sein qu'en dehors de l'OIT.

2. La pratique individuelle des États confirme que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87

4.90. Les positions individuelles adoptées par les États, tant au sein (sous-section a) qu'en dehors (sous-section b) de l'OIT, confirment l'universalité de l'interprétation selon laquelle le droit de grève est un corollaire inhérent à la liberté syndicale.

¹⁵² GB.323/INS/5/Appendice I, L'initiative sur les normes – Résultat de 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, mars 2015, § 4 [Document n° 106] (soulignement ajouté).

¹⁵³ GB.323/INS/5/Appendice II, L'initiative sur les normes – Rapport final de 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, mars 2015, § 10 [Document n° 107].

a. Les positions gouvernementales prises individuellement au sein des organes de l'OIT

4.91. Dans le cadre des procédures de contrôle de l'OIT, les États sont appelés à transmettre leurs observations. Les observations partagées dans le cadre des procédures devant le CLS (sous-section i), des commissions d'enquête établies pour traiter des questions relatives au droit de grève (sous-section ii) et de la CAN (sous-section iii) témoignent de leur pratique individuelle dans l'application de la convention n° 87 et démontrent un large consensus quant à son interprétation. Même après l'incident de 2012 provoqué par le groupe des employeurs, les États ont systématiquement maintenu leurs positions, y compris à l'occasion de la réunion tripartite de 2015 sur le droit de grève convoquée par le Conseil d'administration (sous-section iv).

i. Positions individuelles des États dans le cadre des procédures au sein de la CAN

4.92. L'objectif de la procédure de plainte devant le CLS est « de promouvoir et d'assurer le respect de cette liberté en droit et en pratique »¹⁵⁴. En conséquence, les États visés par les plaintes déposées devant le CLS sont invités à présenter leurs observations¹⁵⁵. Il est soutenu ici que, bien que ces États soutiennent souvent que le droit de grève n'est pas absolu —ce qui n'est pas contesté— et que leurs politiques nationales constituent des restrictions licites à ce droit, ils reconnaissent explicitement ou acceptent implicitement l'existence du droit de grève en vertu de la convention n° 87. En attestent les nombreuses observations des États parties à la convention n° 87, telles qu'elles figurent dans les rapports du CLS, lesquels sont adoptés par consensus. Ces observations sont émises par nombre d'États issus des différentes régions du monde. La manière dont ils appliquent la convention, bien que dans des contextes très différents, est uniforme et ne laisse aucun doute quant à sa portée.

4.93. Dans le cas n° 3422, l'Afrique du Sud a répondu à la plainte selon laquelle la législation nationale restreignait indûment le droit des travailleurs d'organiser des grèves secondaires par la déclaration suivante :

¹⁵⁴ BIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, Sixième édition, 2018, § 3 [Document n° 282].

¹⁵⁵ Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, annexe II, Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail, § 52 [Document n° 90].

« Le gouvernement fournit un compte rendu détaillé des droits des travailleurs, en particulier le droit de grève, garanti dans la Constitution nationale (art. 23), la législation (art. 64 à 66 de la LRA) et la jurisprudence, y compris celle de la période historique de transition de l'apartheid à la démocratie. Dans ce contexte, le gouvernement se réfère également au rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale de l'OIT de 1992, achevé alors que le processus de négociation et de transition vers un système démocratique était en cours. Le gouvernement indique qu'en 1994 une équipe spéciale a été nommée pour rédiger un projet de loi sur les relations professionnelles qui donnerait effet à l'engagement du gouvernement à l'égard des conventions de l'OIT nos 87, 98 et 111, ainsi qu'aux conclusions de la Commission d'investigation et de conciliation, serait conforme à la Constitution et contiendrait une reconnaissance des droits syndicaux fondamentaux en matière d'organisation. En ce qui concerne l'action syndicale, l'équipe spéciale a recensé plusieurs lacunes dans la législation alors en vigueur, notamment le fait qu'elle ne donnait pas effet au droit de grève et au recours au lock-out; les procédures complexes et techniques préalables à la grève; l'interdiction des grèves socio-économiques; et la possibilité immédiate d'interdire la grève et de réclamer des dommages-intérêts »¹⁵⁶.

4.94. Dans le cas n° 2288 (Niger), le gouvernement a justifié les limitations légales au droit de grève des fonctionnaires des douanes en se référant à la convention n° 87 :

« En ce qui concerne le cas particulier des agents de services des douanes, le gouvernement déclare que ces derniers ne peuvent recourir qu'à la grève du zèle, le législateur ayant estimé que les agents des douanes étaient également concernés par les dispositions de l'article 9 de la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical visant les policiers et les forces armées. Le gouvernement fait valoir qu'il s'est tout de même engagé dans une procédure de concertation avec les partenaires sociaux en vue d'une relecture de ladite législation »¹⁵⁷.

¹⁵⁶ CLS, Cas n° 3422 (Afrique du Sud) - Date de la plainte: 07-MARS -22, Rapport définitif - Rapport N° 404, octobre 2023, § 100 [Annexe n° 17].

¹⁵⁷ CLS, Cas n° 2288 (Niger) - Date de la plainte: 17-JUIN -03, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation, Rapport N° 333, mars 2004, § 822 [Annexe n° 18].

4.95. Le cas n° 2413 (Guatemala) concernait la répression de manifestations organisées contre la signature d'un accord de libre-échange. Dans ce cas, le Guatemala a clairement confirmé l'inclusion du droit de grève dans la convention n° 87 :

« En ce qui concerne les allégations relatives au lock-out et à la manifestation contre le traité de libre-échange, le gouvernement indique dans sa communication du 5 juillet 2005 que la *législation guatémaltèque ne porte pas atteinte aux garanties prévues dans la convention n° 87 de l'OIT. Parmi les droits des syndicats (de patrons ou de travailleurs), on trouve le droit de lock-out et de grève, régi par les articles constitutionnels suivants: 104 pour les travailleurs et les patrons du privé et 116 pour les travailleurs de l'Etat; ces droits sont ensuite régis par les lois ordinaires respectives* »¹⁵⁸.

4.96. Dans le cas n° 2897 (El Salvador), qui portait sur une interdiction de grève imposée aux travailleurs de la branche judiciaire de l'État, le gouvernement a fourni la réponse suivante :

« [e]n ce qui concerne l'article 221 de la Constitution, qui interdit aux agents de la fonction publique ou aux agents municipaux de faire grève, le gouvernement indique que son pays a pris bonne note des observations des organes de contrôle de l'OIT pour que cet article puisse être examiné par les instances concernées et au regard de la convention n° 87 »¹⁵⁹.

4.97. Dans le cas n° 2486 (Roumanie), le gouvernement s'est référé à la convention n° 87 pour justifier les limitations au droit de grève prévues par sa législation nationale :

« 1192. Dans une communication du 16 octobre 2006, le gouvernement rappelle que la Constitution de la Roumanie prévoit que «la loi établit les conditions et les limites de l'exercice de ce droit, aussi bien que les garanties nécessaires en vue d'assurer les services essentiels pour la société». L'exercice des autres droits et libertés, y compris de la liberté de réunion, se réalise toujours dans les conditions fixées par la Constitution et la loi. De même, *la convention n° 87*

¹⁵⁸ CLS, Cas n° 2413 (Guatemala) - Date de la plainte: 14-MARS -05, Rapport intérimaire - Rapport N° 340, mars 2006, § 894 (soulignement ajouté) [Annexe n° 19].

¹⁵⁹ CLS, Cas n° 2897 (El Salvador) - Date de la plainte: 05-JUIL.-11, Rapport définitif - Rapport N° 378, juin 2016, § 239 [Annexe n° 20].

stipule que, «lors de l'exercice des droits reconnus par cette convention, les travailleurs, les employeurs et leurs syndicats sont tenus, aussi bien que d'autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité». Le contrôle de la légalité dans une société démocratique est effectué par les instances.

1193. Le gouvernement rappelle que la loi no 168/1999 sur la solution des conflits de travail règle de manière détaillée la procédure et les conditions dans lesquelles peut être déclenchée une grève, faute de quoi la grève peut être déclarée comme illégale ou peut être suspendue par l'instance [...] »¹⁶⁰.

4.98. Dans le cas n° 2841 (France), il a été soutenu que la réquisition de personnel sur ordre préfectoral lors d'une action syndicale dans le secteur pétrolier en octobre 2010 respectait les exigences de la convention n° 87, y compris le droit de grève :

« S'agissant de l'analyse des arrêtés préfectoraux concernant leur conformité avec le droit interne et au regard des conventions de l'OIT, le gouvernement indique que ces derniers répondent aux exigences définies par l'article L. 2215-1 4° du CGCT. Ils sont donc conformes au droit interne et respectent de fait les principes des conventions nos 87 et 98 en matière de liberté syndicale et de négociation collective. Le gouvernement rappelle que le droit de réquisition de salariés en France n'est admis que dans des circonstances exceptionnelles, en cas d'atteinte constatée ou prévisible à l'ordre public. Il respecte ainsi de fait le droit de grève et la liberté syndicale selon les recommandations du Comité de la liberté syndicale, qui permettent le recours à la réquisition lors de circonstances de la plus haute gravité ou pour les services essentiels.

[...]

Compte tenu des explications fournies, le gouvernement indique qu'il n'est ni démontré ni établi que les arrêtés préfectoraux de réquisition de salariés grévistes dans le secteur pétrolier durant le mouvement social d'octobre 2010 contre la réforme des retraites enfreignent les dispositions des conventions nos 87 et 98 de l'OIT ratifiées par la France »¹⁶¹.

¹⁶⁰ CLS, Cas n° 2486 (Roumanie) - Date de la plainte: 22-MAI -06, Rapport intérimaire - Rapport N° 344, Mars 2007, §§ 1192-1193 [Annexe n° 21] (soulignement ajouté).

¹⁶¹ CLS, Cas n° 2841 (France) - Date de la plainte: 17-FÉVR.-11, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 362, novembre 2011, §§ 999 et 1013 [Annexe n° 22].

4.99. Dans le cas n° 2383 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), le gouvernement :

« déclare, en bref, que les gardiens de prison sont des fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat et/ou assurent des services essentiels. Il est donc permis, en vertu des conventions nos 87 et 98, de leur interdire de faire grève. De toute façon, des mesures adéquates ont été prises en compensation de cette restriction de leur liberté syndicale.

[...]

En outre, d'après le gouvernement, le fait que les gardiens de prison aient un droit d'organisation n'implique pas qu'ils doivent également avoir le droit de grève. Il n'y a là aucun illogisme, et il est en fait conforme aux principes de la liberté syndicale de considérer que les gardiens de prison ont le droit de créer des syndicats, d'y adhérer et de mener des activités syndicales, ainsi que le prévoit la loi en vigueur au Royaume-Uni, tout en considérant qu'ils n'ont pas le droit de faire grève »¹⁶².

4.100. Dans le cas n° 3439 (République de Corée), le gouvernement a fait valoir que

« [...] l'émission d'ordonnances de reprise du travail et l'utilisation de services de transport de remplacement en réponse au «refus collectif de transport» de la KPTU-TruckSol étaient conformes aux dispositions des conventions nos 87 et 98 de l'OIT et au principe de la liberté syndicale. Le gouvernement indique à cet égard que le droit de grève n'est pas inaliénable et que le Comité de la liberté syndicale a estimé que le recours à des ordonnances de reprise du travail et à des services de remplacement était justifié dans certaines conditions, en particulier lorsque la grève a lieu dans un secteur de services essentiels, au sens strict du terme, ou qu'elle peut provoquer une crise nationale aiguë »¹⁶³.

¹⁶² CLS, Cas n° 2383 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) - Date de la plainte: 20-AOÛT - 04, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 336, mars 2005, §§ 741 et 749 [Annexe n° 23].

¹⁶³ CLS, Cas n° 3439 (République de Corée) - Date de la plainte: 19-DÉC. -22, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 405, mars 2024, §540 [Annexe n° 24].

4.101. Dans le cas n° 3124 (Indonésie), le gouvernement a mené une enquête sur les questions soulevées dans la plainte et a spécifiquement pris en compte la convention n° 87 pour examiner les violations potentielles :

« [e]n conclusion, le gouvernement indique que le ministère du Travail, le bureau de la main d'œuvre de la ville de Tangerang et le Département de la police de Tangerang ont mené une enquête au sujet des faits mentionnés dans le présent cas (paiement de salaires insuffisants, licenciement de dirigeants syndicaux après la création d'un syndicat, restriction à l'exercice du droit de grève, licenciement de travailleurs pour avoir participé à une grève et ingérence dans les affaires syndicales) et ont conclu qu'il ne s'agissait pas d'une violation des conventions nos 87 et 98, dans la mesure où il a été estimé que les faits allégués par l'organisation plaignante n'étaient pas contraires aux dispositions de la loi no 21 de 2000 sur les syndicats et organisations de travailleurs, ni aux dispositions de la convention n° 87. Le gouvernement indique par ailleurs que les problèmes d'emploi se sont posés lorsque l'entreprise a connu des pertes financières, ce qui a entraîné la suspension du salaire minimum et le licenciement de travailleurs, y compris de dirigeants syndicaux, ces faits ayant par la suite donné lieu à une grève. Selon le gouvernement, toutefois, les mesures relatives à la suspension du salaire minimum et au licenciement de travailleurs ont été prises conformément aux procédures en vigueur, notamment dans le cadre de négociations avec les représentants des travailleurs, comme le montre le procès-verbal d'une réunion bipartite (figurant en annexe), et ont été appliquées avant l'enregistrement de l'organisation de travailleurs. Bien que les questions relatives à l'emploi n'aient pas été réglées dans leur intégralité à ce jour, le gouvernement indique qu'il a pris des mesures afin de parvenir à leur règlement dans le cadre d'un processus de discussion entre la direction de la société mère et les représentants des travailleurs »¹⁶⁴.

4.102. D'autres cas concernant divers autres États parties à la convention n° 87 et réaffirmant les mêmes principes pourraient être mentionnés¹⁶⁵. Ces exemples confirment l'existence d'une

¹⁶⁴ CLS, Cas no 3124 (Indonésie) - Date de la plainte: 27-FÉVR.-15, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport No. 383, Octobre 2017, § 402 [Annexe n° 25].

¹⁶⁵ Voy. par exemple CLS, Cas n° 3079 (République dominicaine) - Date de la plainte: 28-MAI -14, Rapport définitif - Rapport N° 376, octobre 2015, § 399 [Annexe n° 26] ; CLS, Cas n° 2587 (Pérou) - Date de la plainte: 10-JUIL.-07, Rapport définitif - Rapport N° 354, juin 2009, § 1053 [Annexe n° 27] ; CLS, Cas n° 2513 (Argentine) - Date de la plainte: 30-JUIL.-06, Rapport définitif - Rapport N° 349, mars 2008, § 321 [Annexe n° 28] ; CLS, Cas n° 2650 (Bolivie (Etat plurinational de)) - Date de la plainte: 07-MAI -08, Rapport définitif - Rapport N° 353,

pratique générale et cohérente dans l'application de la convention n° 87 par les États parties, reflétant leur conviction que le droit de grève est une composante inhérente de la liberté syndicale.

ii. Positions individuelles des États dans le cadre de commissions d'enquête

4.103. De même, de manière générale, dans le cadre des procédures devant des commissions d'enquête en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, établies à la suite de plaintes pour non-respect de la convention n° 87, soit les États ont expressément confirmé l'existence de la protection du droit de grève au titre de la convention n° 87, soit ils ne l'ont pas contestée. Chacune des commissions ayant été amenée à examiner le respect de la convention n° 87 relative au droit de grève a confirmé que ce droit était protégé par ce traité¹⁶⁶.

4.104. La commission d'enquête établie aux fins d'examiner la situation en Grèce n'a pas constaté de violation de la convention n° 87 concernant le droit de grève. Toutefois, dans son rapport final de 1971, elle a réaffirmé qu'une interdiction absolue du droit de grève serait contraire à la convention :

« La commission a constaté que la convention n° 87 ne contient aucune garantie spécifique concernant le droit de grève. La commission est toutefois d'avis qu'une interdiction absolue de la grève constituerait une limitation sérieuse du droit des organisations de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (art. 10 de la convention) et pourrait aller à rencontre de l'article 8, paragraphe 2, de la convention en vertu duquel « la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues [par la convention] », garanties qui comportent le droit pour les syndicats d'organiser librement leur activité (art. 3) »¹⁶⁷.

mars 2009, § 408 [Annexe n° 29] ; CLS, Cas n° 2770 (Chili) - Date de la plainte: 27-MARS -10, Rapport définitif - Rapport N° 360, juin 2011, § 354 [Annexe n° 30] ; CLS, Cas n° 3111 (Pologne) - Date de la plainte: 14-JANV.-15, Rapport définitif - Rapport N° 378, juin 2016, § 697 [Annexe n° 31] ; CLS, Cas n° 2496 (Burkina Faso) - Date de la plainte: 29-MAI -06, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 344, mars 2007, §§ 399 et 403 [Annexe n° 32] ; CLS, Cas n° 2088 (Venezuela (République bolivarienne du)) - Date de la plainte: 01-MAI -00, Suites données aux recommandations du comité et du Conseil d'administration - Rapport N° 348, novembre 2007, § 170 [Annexe n° 33].

¹⁶⁶ Liste des plaintes/Commissions d'enquête (de 1934 à nos jours) [Document n° 89].

¹⁶⁷ Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution pour examiner les plaintes au sujet de l'observation par la Grèce des conventions nos 87 et 98, présentées aux termes de l'article 26

4.105. De même, la commission d'enquête créée en 1982 concernant la situation en Pologne a constaté que :

« 517. La convention n° 87 ne contient aucune garantie spécifique concernant la grève. Toutefois, les organes de contrôle de l'OIT ont toujours considérée —et la commission partage cet avis— que le droit de grève constitue un des moyens essentiels dont devraient disposer les organisations syndicales pour, conformément à l'article 10 de la convention, promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres. *Une interdiction absolue de la grève constitue donc, de l'avis de la commission, une limitation sérieuse du droit des syndicats d'organiser leur activité (art. 3 de la convention) et va en outre à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, en vertu duquel « la législation ne devra pas porter atteinte, ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues [par la convention] » »*¹⁶⁸.

4.106. La commission créée en 1987 concernant la situation au Nicaragua a estimé que les restrictions imposées au droit de grève par le code du travail national étaient contraires à la convention n° 87¹⁶⁹.

4.107. La commission nommée en 2003 afin d'examiner le respect par le gouvernement de la République du Bélarus des conventions n° 87 et 98 a déclaré que l'interdiction de l'utilisation de l'aide étrangère gratuite pour mener des actions, en ce compris des grèves, était contraire au droit des organisations de travailleurs et des employeurs d'organiser leurs propres activités, tel que protégé par l'article 3 de la convention n° 87¹⁷⁰.

de la Constitution par un certain nombre de délégués à la 52e session de la Conférence internationale du Travail, *Bulletin officiel*, vol. LIV, 1971, § 261 [Document n° 276].

¹⁶⁸ Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution pour examiner la plainte au sujet de l'observation par la Pologne des conventions nos 87 et 98, présentée par des délégués à la 68e session de la Conférence internationale du Travail, *Bulletin officiel*, vol. LXVII, 1984, § 517 [Document n° 277].

¹⁶⁹ Rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner la plainte concernant l'exécution par le Nicaragua des conventions nos 87, 98 et 144, présentée par plusieurs délégués employeurs à la 73e session (1987) de la Conférence en vertu de l'article 26 de la Constitution, *Bulletin officiel*, vol. LXXIV, 1991, §§ 500-509 [Document n° 278].

¹⁷⁰ Droits syndicaux au Bélarus, Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution pour examiner l'application par le gouvernement de la République du Bélarus des conventions n° 87 et 98, *Bulletin officiel*, vol. LXXXVII, 2004, §§ 622-627 [Document n° 279].

4.108. La commission créée en 2010 afin d'examiner le respect par le gouvernement du Zimbabwe des conventions n° 87 et 98 a confirmé que « le droit de grève est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87 ». La commission a conclu que le droit de grève n'était pas pleinement garanti au Zimbabwe en raison des sanctions disproportionnées imposées à son exercice, de la définition étendue des services essentiels limitant le droit, de la procédure problématique applicable pour déclarer une grève ainsi que de l'intervention des forces de sécurité pendant les grèves¹⁷¹.

4.109. Enfin, la Commission pour la liberté et la dignité au Myanmar, créée en 2022, a constaté que

« [...] le droit de grève, qui est un moyen essentiel pour les travailleurs de défendre leurs intérêts, est sévèrement limité depuis le coup militaire, en raison à la fois des ordonnances militaires imposant des restrictions aux rassemblements de plus de cinq personnes dans l'espace public et des risques et répercussions considérables auxquels s'exposent les participants à une grève, et que cette situation est contraire à l'article 3 de la convention n° 87 »¹⁷².

4.110. Comme indiqué plus haut, dans leurs observations communiquées dans le cadre desdites procédures, les États parties concernés ont de manière générale soit confirmé expressément l'existence de la protection du droit de grève au titre de la convention n° 87, soit ne l'ont pas contestée¹⁷³.

4.111. C'est le cas de la Grèce qui a soutenu :

¹⁷¹ Vérité, réconciliation et justice au Zimbabwe, Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution pour d'examiner le respect par le gouvernement du Zimbabwe des conventions nos 87 et 98, Bulletin officiel, vol. XCIII, 2010, paragr. 572-575 [Document n° 280].

¹⁷² Vers la liberté et la dignité au Myanmar, Rapport de la commission d'enquête établie conformément à l'article 26 de la Constitution pour d'étudier la question du non-respect par le Myanmar des conventions nos 87 et 29, 4 août 2023, § 586 [Document n° 281].

¹⁷³ Concernant la commission d'enquête instituée pour examiner la situation au Zimbabwe, voy. GB.308/6/2, 308^{ème} session, juin 2010, § 103 [Annexe n° 34] ; CIT, 100^{ème} session, 2011, Commission de l'application des normes, p. 213 [Annexe n° 35].

Concernant la commission d'enquête instituée pour examiner la situation au Myanmar, voy. GB.349/INS/14, 349^{ème} session, octobre-novembre 2023, § 8 et Annexe « Réponse des autorités militaires en date du 29 septembre 2023 », § 2 [Annexe n° 36].

« 36. Il a été allégué que d'importantes limitations de ce droit ont été imposées par les articles 3, 4 et 5 du décret-loi n° 185, si bien que ce droit se trouvait virtuellement supprimé en réalité. Ces dispositions prévoyaient notamment qu'une grève d'une durée supérieure à trois jours devait obligatoirement faire l'objet d'une décision de l'assemblée générale du syndicat intéressé et que, même pendant une grève, les syndicats étaient obligés d'assurer le fonctionnement des installations de l'entreprise revêtant une importance essentielle.

En réponse à cette allégation, le gouvernement a soutenu que cette nouvelle disposition prévenait des abus dans l'exercice du droit de grève lorsque le déclenchement d'une grève n'a pas été décidé par un organe compétent »¹⁷⁴.

4.112. En d'autres termes, le gouvernement ne soutenait pas que le droit de grève était exclu du champ d'application de la convention n° 87, mais plutôt que sa législation nationale n'était pas contraire à la convention en ce qu'elle visait à prévenir les abus dans l'exercice de ce même droit.

4.113. De même, le gouvernement polonais a fait valoir que :

« 445. [...], les syndicats fonctionnent sur la base de leurs statuts élaborés conformément aux dispositions de l'article 18 de la loi sur les syndicats. *Les statuts se réfèrent, en principe, aux conventions de l'OIT ratifiées par la Pologne, tout en mentionnant parfois que les syndicats bénéficient des droits qui résultent de ces conventions.* Il en est ainsi, par exemple, des statuts de la Fédération des syndicats des travailleurs de la sidérurgie, qui prévoient, à l'article 5, que la fédération jouit des droits garantis par les conventions de l'OIT ratifiées par la Pologne.

446. En ce qui concerne les formes de l'activité syndicale, les statuts se réfèrent, entre autres, à l'organisation et à la conduite des actions de protestation, y compris la grève, dans les cas d'atteinte aux droits et aux intérêts des travailleurs, tout en prévoyant la création d'un fonds de grève. Le gouvernement mentionne,

¹⁷⁴ Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution pour examiner les plaintes au sujet de l'observation par la Grèce des conventions n°s 87 et 98, présentées aux termes de l'article 26 de la Constitution par un certain nombre de délégués à la 52^e session de la Conférence internationale du Travail, *Bulletin officiel*, vol. LIV, 1971, §§ 36-37, voy. également § 192 [Document n° 276].

à titre d'exemple, les statuts du Syndicat des travailleurs des entreprises de papeterie à Varsovie (art. 8), les statuts du Syndicat des travailleurs de l'usine des appareils de communication - WSK à Okecie - à Varsovie (art. 8), les statuts du Syndicat des travailleurs des industries graphiques (art. 10, paragr. 1, relatif au droit aux actions de protestation, y compris la grève, et paragr. 3, qui prévoit la création d'un fonds de grève), les statuts de la Fédération des syndicats des travailleurs des mines de houille, des entreprises minières et de construction des puits dans l'industrie charbonnière (art. 2, paragr. 3, qui prévoit le droit de grève, et paragr. 4, qui énumère les types de grève : d'avertissement et effective), les statuts de la Fédération des syndicats des travailleurs des industries mécaniques et électromécaniques (art.23, paragr. 3, relatif au fonds de grève) et les statuts de la Fédération des syndicats des mineurs (art. 22). Son rapport comprend, en annexe, dix-sept statuts d'organisations syndicales d'entreprise et d'organisations syndicales nationales »¹⁷⁵.

4.114. Seul le Belarus n'a pas partagé le même point de vue et a déclaré :

« De l'avis du gouvernement, les travailleurs du Bélarus jouissent du droit de grève. Le Code du travail fixe une procédure claire sur ce plan. Le gouvernement a ajouté qu'il ne reconnaît pas que la convention n° 87 couvre le droit de grève, et il considère qu'il existe en fait des interprétations diverses de la signification effective des normes internationales du travail. Enfin, il estime ne pas être le seul Membre de l'OIT à avoir cette position »¹⁷⁶.

4.115. Toutefois, ce dernier point n'a aucune incidence sur l'uniformité de la pratique étatique dans l'application de la convention n° 87 puisque la déclaration du Bélarus ne peut être considérée comme reflétant adéquatement la position de cet État. Premièrement, avant la commission d'enquête, le Bélarus avait reconnu le droit de grève comme une composante de la convention n° 87 dans le cadre des procédures devant le CLS. En effet, dans le cas n° 1849,

¹⁷⁵ Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution pour examiner la plainte au sujet de l'observation par la Pologne des conventions n°s 87 et 98, présentée par des délégués à la 68^e session de la Conférence internationale du Travail, *Bulletin officiel*, vol. LXVII, 1984, §§ 445-446 [Document n° 277] (soulignement ajouté).

¹⁷⁶ Droits syndicaux au Bélarus, Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution pour examiner l'application par le gouvernement de la République du Bélarus des conventions n° 87 et 98, *Bulletin officiel*, vol. LXXXVII, 2004, § 329 [Document n° 279].

concernant des restrictions au droit de grève de certaines catégories de travailleurs, l'État n'avait pas contesté l'existence du droit en vertu de la convention n° 87¹⁷⁷. De plus, dans le cas n° 2090, l'État a fait valoir que les restrictions au droit de grève étaient conformes aux conventions n° 87 et 98, en ce qu'elles permettaient aux travailleurs de défendre leurs intérêts en menant des grèves: « [...] le gouvernement estime qu'elles ne sont pas contraires aux conventions nos 87 et 98 et qu'elles préservent pleinement le droit légitime des travailleurs de défendre leurs intérêts économiques à travers ce moyen »¹⁷⁸.

4.116. Deuxièmement, après que le Conseil d'administration a pris note du rapport de la commission d'enquête lors de sa 291^e session, le CLS a été chargé du suivi de la mise en œuvre des recommandations de la commission¹⁷⁹. Dans ce contexte, la position du Bélarus semble plus nuancée concernant le droit de grève. L'État n'exclut pas *per se* la protection du droit de grève par la convention n° 87. Il semble plutôt remettre en question l'étendue de cette protection. En ce sens, le Bélarus a déclaré qu'il avait précédemment exprimé certaines préoccupations face au fait que

« ni le rapport de la commission d'enquête ni les décisions antérieures des organes de contrôle de l'OIT n'ont indiqué clairement quelles dispositions du décret no. 24 enfreignent les dispositions des conventions n°s 87 et 98. Le droit de grève est reconnu par la législation nationale. Toutefois, *la reconnaissance du droit de grève et la procédure régissant le déroulement de la grève sont des questions intrinsèquement différentes*. Le gouvernement estime qu'il ne suffit pas d'observer d'une manière générale que le droit de grève est l'un des éléments fondamentaux du droit d'organisation pour justifier l'argumentation des organes de contrôle à l'égard du décret n° 24. *Le décret ne remet nullement en cause ce droit; il traite de l'un de ses aspects spécifiques, à savoir l'obtention d'une aide de l'étranger pour mener une action de grève*. Le gouvernement considère que ni la convention n° 87 ni la convention n° 98 ne régissent cette question »¹⁸⁰.

¹⁷⁷ CLS, Cas n° 1849 (Bélarus) - Date de la plainte: 31-AOÛT -95, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 302, mars 1996 [Annexe n° 37].

¹⁷⁸ CLS, Cas n° 2090 (Bélarus) - Date de la plainte: 16-JUIN -00, Rapport intérimaire - Rapport N° 324, mars 2001, § 174 [Annexe n° 38]. (soulignement ajouté)

¹⁷⁹ Conseil d'administration, 294^{ème} session, 339^{ème} rapport du Comité de la liberté syndicale, GB.294/7/2, Genève, novembre 2005, § 4 [Annexe n° 39].

¹⁸⁰ Conseil d'administration, 298^{ème} session, 345^{ème} rapport du Comité de la liberté syndicale, GB.298/7/2, Genève, mars 2007, § 82 [Annexe n° 40] (soulignement ajouté) ; voy. également Conseil d'administration, 303^{ème} session, 352^{ème} rapport du Comité de la liberté syndicale, GB.303/9/2, Genève, novembre 2008, § 58 [Annexe n° 41].

4.117. En d'autres termes, le gouvernement semble suggérer que la question spécifique de l'aide étrangère reçue pour mener des grèves n'est pas réglementée par la convention n° 87, sans préjudice de la protection du droit en tant que tel qui, quant à lui, est bien couvert par la convention. Dans des déclarations ultérieures, le gouvernement semble indiquer que le droit de grève se limite au règlement des conflits collectifs du travail¹⁸¹ ou à des revendications de nature économique ou sociale¹⁸².

4.118. Il convient également de noter qu'en juin 2023, la 111^{ème} Conférence internationale du Travail a adopté des mesures dans le cadre d'une résolution au titre de l'article 33 afin de garantir le respect par le Bélarus des recommandations émises par la commission d'enquête, confirmant l'interprétation de la convention n° 87 donnée par la commission selon laquelle cette dernière protège le droit de grève¹⁸³.

iii. Les positions individuelles des États dans le cadre de la CAN

4.119. Comme détaillé plus haut¹⁸⁴, la Commission de l'application des normes (« CAN ») est une commission tripartite de la Conférence Internationale du Travail qui examine le respect par les États membres des obligations qui leur incombent en vertu des différentes conventions de l'OIT¹⁸⁵. Chaque année, la CAN est chargée d'examiner une liste de 25 cas présélectionnés sur la base du rapport annuel de la commission d'experts. Dans ce contexte, les gouvernements sont invités à fournir des informations supplémentaires à la CAN.

4.120. Avant le blocage unilatéral par le groupe des employeurs en 2012, la CAN a discuté du droit de grève à plusieurs reprises et a, dans ce cadre, reçu des observations émanant des gouvernements. Ces observations reflètent également la pratique des États parties à la Convention n° 87, pour la période antérieure aux événements de 2012.

¹⁸¹ Conseil d'administration, 398^{ème} rapport du Comité sur la liberté syndicale, GB.344/INS/15/2, Genève, mars 2022, § 39 [Annexe n°42].

¹⁸² Conseil d'administration, 402^{ème} rapport du Comité sur la liberté syndicale, GB.347/INS/17/2, Genève, 13-23 mars 2023, § 23 [Annexe n°43].

¹⁸³ CIT, 111^{ème} session, 2023, Résolution concernant les mesures recommandées par le Conseil d'administration au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT au sujet du Bélarus [Annexe n° 44].

¹⁸⁴ Voy. *supra*, Chapitre 3, Section B.

¹⁸⁵ Règlement de la Conférence internationale du Travail, Article 10 [Document n°86].

4.121. Le gouvernement du Royaume-Uni a clairement confirmé dès 1978 qu'il considérait le droit de grève comme une composante inhérente de la liberté syndicale telle que couverte par la convention n° 87 lorsqu'il a affirmé que :

« [le] droit de grève qui, s'il n'est pas expressément prévu dans la convention n°87, est cependant impliqué du fait de la disposition qu'elle contient quant au droit des organisations d'organiser librement leur activités, liberté qu'une législation du type de la Proclamation du travail vient limiter. [Le membre gouvernemental du Royaume-Uni] a estimé que la déclaration du représentant gouvernemental, selon laquelle la Fédération des employeurs n'a pas été dissoute mais a simplement disparu du fait de la révolution socialiste, illustre bien par ailleurs le point de vue exprimé déjà par les employeurs selon lequel, dans un système économique et social tel que celui de l'Éthiopie, les droits des employeurs ne peuvent plus exister, démontrant ainsi son incompatibilité avec la structure tripartite de l'OIT »¹⁸⁶.

4.122. Cette position est également partagée par la Norvège :

« [...] La membre gouvernementale de la Norvège ajoute que son pays approuve entièrement la position de la commission d'experts, selon laquelle le droit de grève est un droit fondamental protégé par la convention n° 87 »¹⁸⁷.

4.123. D'autres États ont estimé quant à eux que la convention n°87 ne réglementait pas son champ d'application précis. Bien que ces États aient indiqué que des instruments supplémentaires seraient utiles pour en clarifier le contenu, ils n'ont néanmoins pas contesté le fait que le droit de grève était protégé par la convention¹⁸⁸.

¹⁸⁶ CIT, 64^{ème} session, 1978, rapport de la Commission de l'application des normes, pp. 29/32 (Éthiopie) [Document n° 241].

¹⁸⁷ CIT, 101^{ème} session, 2012, rapport de la Commission de l'application des normes, § 90 [Document n°268].

¹⁸⁸ Voy. : CIT, 69^{ème} session 1983, rapport de la Commission de l'application des normes, § 62 (Tunisie) [Document n° 265]. Voy. aussi: CIT, 79^{ème} session, 1992, rapport de la Commission de l'application des normes, p 27/54 (Colombie) [Document No. 252].

4.124. Il est vrai que, dans les années 1970 et 1980, certains États (en particulier l'URSS¹⁸⁹, l'Irlande¹⁹⁰, l'Uruguay¹⁹¹ et la République démocratique allemande¹⁹²) ont remis en question la protection du droit de grève en vertu de la convention n° 87 dans le contexte de la CAN. Par exemple, l'URSS a estimé qu'il était « douteux que les normes de l'OIT traitent du droit de grève »¹⁹³.

4.125. Néanmoins, la position de ces États a connu une évolution depuis lors. En effet, dans plusieurs affaires portées ultérieurement devant le CLS, le gouvernement russe a fait valoir que les restrictions au droit de grève imposées par sa législation nationale étaient conformes aux « normes internationales du travail »¹⁹⁴. Quant à l'Irlande, la Cour suprême a rappelé le lien entre la liberté syndicale et la légitimité de l'activité syndicale (y compris la grève) dans un récent arrêt de mars 2024, bien qu'elle n'ait pas fait directement référence à la convention n°87¹⁹⁵. En 2008, l'Uruguay a soutenu que le droit de grève n'était pas absolu, mais il n'a pas nié que ce droit était protégé par la convention n° 87¹⁹⁶. L'Uruguay a également justifié les restrictions nationales apportées au droit de grève en avançant qu'elles étaient conformes aux « directives de[s] organes [de l'OIT] relatives à la limitation du droit de grève »¹⁹⁷. Enfin,

¹⁸⁹ CIT, 64^e session, 1978, Rapport de la Commission de l'application des normes, pp. 29/31, 29/32 (Éthiopie) [Document n°241].

¹⁹⁰ CIT, 65^e session, 1979, Rapport de la Commission de l'application des normes, p. 36/38 (Irlande) [Document n° 242].

¹⁹¹ CIT, 68^e session, 1982, Rapport de la Commission de l'application des normes, pp. 31/50-31/52 (Uruguay) [Document n°243].

¹⁹² CIT, 72^e session, 1986, Rapport de la Commission de l'application des normes (République arabe syrienne), pp. 31/35-31/36 [Document n° 246].

¹⁹³ CIT, 64^e session, 1978, Rapport de la Commission de l'application des normes, pp. 29/31, 29/32 (Éthiopie) [Document n°241].

¹⁹⁴ Confédération syndicale internationale (CLS), Cas n° 2216 (Fédération de Russie) - Date de la plainte: 12-AOÛT -02, Suites données aux recommandations du comité et du Conseil d'administration - Rapport N° 334, juin 2004, § 54, [annexe n° 45]; voy. aussi Confédération syndicale internationale (CLS), Cas n° 2216 (Fédération de Russie) - Date de la plainte: 12-AOÛT -02, Suites données aux recommandations du comité et du Conseil d'administration - Rapport N° 337, juin 2005, § 149 [Annexe n° 46].

¹⁹⁵ Cour suprême d'Irlande, *H. A. O'Neil Limited v. Unite the Union, Patrick James Goold, William Mangan and Damian Jones*, arrêt de Justice O'Donnell, chief justice, rendu le 6 mars 2024, §§ 59, 62-63, [annexe n° 47].

¹⁹⁶ Confédération syndicale internationale (CLS), Cas n° 2631 (Uruguay) - Date de la plainte: 28-JANV.-08, Rapport définitif - Rapport N° 353, mars 2009, §§ 1349, 1352 [Annexe n°48].

¹⁹⁷ Confédération syndicale internationale (CLS), Cas n° 1856 (Uruguay) - Date de la plainte: 25-SEPT.-95, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 302, mars 1996, § 431, voy. aussi §§ 430, 434 [Annexe n° 49].

l'Allemagne a également exprimé plus tard sa position selon laquelle le droit de grève était inscrit dans la convention n° 87 :

« Pour ce qui est de sa position juridique relative à la convention no 87, le gouvernement déclare que la position qu'il avait mentionnée dans sa communication du 5 mai 1993 concerne la portée de la convention. Le gouvernement souhaite toutefois clarifier la réponse qu'il avait donnée en date du 21 octobre 1992 à une question posée dans le Bundestag. Le gouvernement ne nie pas que le droit de grève constitue un des moyens essentiels de la liberté d'action des syndicats qui, en ce sens, est implicitement contenu dans la convention, même si le texte de celle-ci ne le mentionne pas. Le gouvernement estime cependant qu'il n'est pas justifié de déduire de la convention un cadre juridique détaillé du droit de grève qui lierait les États ayant ratifié la convention. Il indique qu'il a déjà exprimé cette position devant la Commission de l'application des normes lors de la Conférence internationale en juin 1993 »¹⁹⁸.

4.126. Ainsi, il ne fait aucun doute qu'avant le blocage unilatéral de la CAN par les employeurs, la question apparaissait comme clairement réglée. Après 2012, les États parties ont continué à soutenir que le droit de grève était protégé par la convention n° 87 au travers de leurs déclarations individuelles au sein de l'OIT.

iv. Positions individuelles des États dans le cadre de la réunion tripartite sur la convention n°87 relatives au droit de grève et aux modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national

4.127. Depuis l'action unilatérale du groupe des employeurs en 2012, il est important de souligner que les États parties à la convention n° 87 ont réaffirmé que le droit de grève est une composante inhérente de la liberté syndicale telle que protégée par la convention à l'occasion de 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 », qui s'est tenue à Genève en février 2015. Cette réunion avait été convoquée par le Conseil d'administration à la suite du blocage des employeurs, pour tenter de résoudre

¹⁹⁸ Confédération syndicale internationale (CLS), Cas n° 1692 (Allemagne) - Date de la plainte: 23-DÉC. -92, Rapport définitif - Rapport N° 291, novembre 1993, § 217 [Annexe n° 50] (soulignement ajouté).

les controverses concernant l'interprétation de la convention n° 87 et le fonctionnement du système de contrôle de manière plus générale¹⁹⁹. Comme indiqué ci-dessus, les États participants ont collectivement reconnu « que, sans protection de ce droit de grève, la liberté syndicale et, en particulier, le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs ne peuvent être pleinement garantis »²⁰⁰. Outre cette déclaration collective sans équivoque, les États ont également exprimé individuellement leur position lors de cette réunion.

4.128. Les États membres de l'Union Européenne, avec le soutien des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède)²⁰¹, ont déclaré en ce sens que

« [l]'article 8 d) du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, protège le droit de grève; quelque 140 pays ont ratifié à la fois le Pacte et la convention n° 87. *Même s'il n'est pas mentionné expressément dans la convention n° 87, le droit de grève est donc un corollaire de la liberté syndicale.* Toutefois, il ne s'agit pas d'un droit absolu: il peut être encadré par la législation et la pratique nationales »²⁰².

4.129. L'Allemagne s'est également exprimée en ce sens en avançant que « le droit de grève est un aspect essentiel de la convention n° 87 »²⁰³, tandis que la France « se félicite du consensus qui semble se dessiner, à savoir la reconnaissance d'un droit de grève universel découlant de la convention n° 87 et la mise en place d'un processus tripartite afin d'en examiner les modalités d'exercice »²⁰⁴. Pour sa part, le Mexique a déclaré que « bien que le droit de grève ne soit pas expressément mentionné dans la convention n° 87, il est protégé par le droit international et doit donc l'être également en vertu de cet instrument »²⁰⁵. Selon le Panama, « bien que [le droit de grève] ne soit pas expressément cité dans la convention n° 87, il est

¹⁹⁹ 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, octobre 2014 [Document n°34].

²⁰⁰ GB.323/INS/5/Appendice I, L'initiative sur les normes – Résultat de la Réunion tripartite sur la convention (no 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, mars 2015, § 4 [Document n°106].

²⁰¹ GB.323/INS/5/Appendice II, L'initiative sur les normes – Rapport final de la Réunion tripartite sur la convention (no 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, mars 2015, § 15 [Document n°107].

²⁰² *Ibid.*, para. 13 (soulignement ajouté).

²⁰³ *Ibid.*, para. 17.

²⁰⁴ *Ibid.*, para. 18.

²⁰⁵ *Ibid.*, para. 22.

protégé par cet instrument. »²⁰⁶. Enfin, pour l'Argentine, « le droit de grève [est] un droit de l'homme consubstantiel à la convention n° 87 »²⁰⁷. Aucun État n'a adopté une position divergente lors de cette réunion tripartite, pas plus qu'en dehors de l'OIT.

b. La pratique individuelle des États en dehors de l'OIT

4.130. Les États ont systématiquement appliqué les mêmes principes au travers de leur pratique individuelle en dehors de la structure de l'OIT. En témoignent les nombreuses décisions judiciaires nationales dans lesquelles les cours et tribunaux des États parties ont (directement ou indirectement) appliqué la convention n° 87 et se sont parfois même référés aux décisions des organes de contrôle de l'OIT. Les arrêts de cours et tribunaux nationaux constituent des éléments pertinents dans l'évaluation de la pratique ultérieure en tant que moyen authentique d'interprétation puisqu'ils constituent une « conduite dans l'application du traité, après la conclusion de celui-ci, par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité »²⁰⁸.

4.131. Les tribunaux nationaux des États parties à la convention n° 87 ont eu à se prononcer à de nombreuses reprises (y compris très récemment) sur la constitutionnalité de leur législation nationale imposant des restrictions au droit de grève ainsi que sur la légalité d'actions de grève spécifiques. Dans leurs jugements concernant le droit de grève, de nombreux cours et tribunaux nationaux se sont référés à la convention n° 87 ainsi qu'aux conclusions du CLS et/ou de la CEACR, soit en interprétant les dispositions nationales à la lumière de la convention, soit en appliquant directement le droit international. D'autres décisions judiciaires nationales ont établi un lien entre la protection du droit de grève et la liberté syndicale sans faire expressément référence à la convention n° 87²⁰⁹. Néanmoins, la présente section se concentre sur les décisions dans lesquelles les tribunaux nationaux des États parties à la convention n° 87 ont expressément fait référence à la cette dernière.

²⁰⁶ *Ibid.*, para. 25.

²⁰⁷ *Ibid.*, para. 26.

²⁰⁸ Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités 2018, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2018, vol. II, Partie 2, conclusion 4 et § 18.

²⁰⁹ Voy. par exemple, Cour suprême d'Irlande, *H. A. O'Neil Limited v. Unite the Union, Patrick James Goold, William Mangan and Damian Jones*, arrêt de Justice O'Donnell, chief justice, rendu le 6 mars 2024, §§ 59, 62-63, [Annexe n° 47].

4.132. Dans ces décisions, la convention n° 87 est appliquée soit pour reconnaître la protection du droit de grève en droit national, soit pour en établir les limites. Toutefois, les juges nationaux ne nient jamais l'existence d'un droit de grève découlant directement de la convention n° 87. Au contraire, ils conçoivent systématiquement ce droit comme une composante inhérente de la liberté syndicale.

i. L'Argentine

4.133. Dans une décision de 2013, la Cour Suprême d'Argentine a réaffirmé que la convention n° 87 protège le droit de grève :

« A cet égard, il convient de noter que la Convention 87 portant sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, bien qu'elle ne mentionne pas expressément le droit de grève, consacre le droit des 'organisations de travailleurs et d'employeurs' à 'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action' (art. 3) et estime que le but de ces organisation est "de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs" (art. 10). Sur la base de ces dispositions, deux organes créés pour contrôler l'application des normes de l'OIT, le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, ont largement reconnu ce droit comme étant le corollaire indissociable de la liberté d'association »²¹⁰.

ii. Le Botswana

4.134. Dans l'affaire *Botswana Public Employees' Union et autres c. Minister of Labour and Home Affairs et autres*, la Haute Cour de Lobatse a déclaré que la modification de l'annexe du *Trade Disputes Act* qui avait élargi la définition des services essentiels, limitant ainsi la protection du droit de grève, était contraire à l'article 13 de la Constitution protégeant la liberté syndicale. Afin d'interpréter l'article précité, la Cour s'est référée aux conventions n° 87 et 98 de l'OIT ainsi qu'aux conclusions de la commission d'experts. Plus précisément, elle a établi

« [qu'il] est de notoriété publique que le 22 décembre 1997, le Botswana a ratifié la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (convention n° 87) et

²¹⁰ Cour suprême d'Argentine, *Orellano v el Correo Oficial de la República Argentina SA*, 7 juin 2016, CSJ 93/2013 (49-0)/CS1, § 11 [Annexe n° 51] (traduction non officielle).

la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (convention n° 98). [...] La convention n° 87 définit les 'services essentiels', dans le but de limiter le droit de grève, comme des 'services dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité personnelle ou la santé d'une partie ou de toute la population ».

[...]

« En droit international, le droit à la liberté d'association jouit du statut de *ius cogens*. Le droit à la liberté d'association en droit international inclut le droit de grève. Il s'ensuit, à notre avis, que si les employés sont libres de s'associer et de négocier collectivement, le droit de grève est nécessairement implicite dans les situations où la négociation collective ne permet pas d'obtenir les résultats souhaités »²¹¹.

4.135. Ainsi, la cour a reconnu que la convention n° 87 protège le droit de grève.

iii. Le Burkina Faso

4.136. En 2006, la Cour d'appel de Bobo-Dioulasso a estimé qu'une grève nationale de 48 heures devait être considérée légitime. Pour parvenir à cette décision, la Cour a interprété la législation nationale à la lumière de la convention n° 87 et des conclusions du Comité de la liberté syndicale de l'OIT²¹².

iv. Le Canada

4.137. Dans sa décision de 2015 concernant l'affaire *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, la Cour suprême du Canada a reconnu que « le droit de grève jouit de la protection constitutionnelle en raison de sa fonction cruciale dans le cadre d'un processus véritable de négociation collective »²¹³. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour s'est notamment appuyée sur la convention n° 87²¹⁴. Plus précisément, la Cour a déclaré :

²¹¹ Haute Cour de Lobatse, *Botswana Public Employees' Union et autres c. ministère du Travail et des Affaires intérieures et autres*, MAHLB-000674-11 (2012), §§ 221, 222 et 250 [Document n° 333] (soulignement ajouté) (traduction non officielle)

²¹² Cour d'appel de Bobo-Dioulasso, Chambre sociale, *MM. Karama et Bakouan c. la société industrielle du Faso (SIFA)*, n° 035 (2006) [Document n° 330].

²¹³ Cour Suprême du Canada, *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, affaire n° 2015 CSC 4 (2015), § 51 [document n° 342].

²¹⁴ *Ibid.*, §§ 65-67 [Document n° 342].

« Bien que la Convention (n° 87) ne renvoie pas expressément au droit de grève, les organismes de contrôle [...] de l'OIT, dont le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, reconnaissent que le droit de grève est indissociable du droit de regroupement en syndicat que protège la convention »²¹⁵.

v. La Colombie

4.138. Dans l'affaire de 1999 *Sindicato de las Empresas Varias de Medellín c. Ministère du travail et de la sécurité sociale, Ministère des relations extérieures, Municipio de Medellín et Empresas Varias de Medellín*, la Cour constitutionnelle de Colombie a appliqué la convention n° 87 ainsi que les conclusions du CLS et a conclu à l'inconstitutionnalité du licenciement de travailleurs pour avoir participé à une grève.

« Lorsque l'État est l'employeur, il est contraire au principe de bonne foi, dans l'exécution des engagements internationaux pris par la Colombie lors de la ratification des conventions n°87 et n°98 de l'OIT, qu'un organe gouvernemental soit celui qui qualifie le caractère légal ou non de la grève, car cela prive les travailleurs d'une garantie: l'accès à un tiers impartial pour trancher du litige, le conflit entre eux et leur employeur sur la conformité de la grève avec la réglementation légale en vigueur ne pouvant être réglé par les parties elles-mêmes »²¹⁶.

4.139. En 2008, la même Cour a dû se prononcer sur la constitutionnalité du *Codigo Sustantivo del Trabajo* (CST), qui conférait à la grève une finalité économique et professionnelle. La Cour s'est référée à la convention n° 87 et aux conclusions de la commission d'experts et du CLS pour interpréter les dispositions contestées. Plus précisément, la Cour a suivi la position adoptée par ces organes et a conclu que :

« [e]n résumé, l'OIT reconnaît le large champ d'application du droit de grève en tant que mécanisme permettant de faire aboutir les revendications des travailleurs ou des

²¹⁵ *Ibid.*, § 67.

²¹⁶ Cour constitutionnelle de Colombie, Quatrième chambre de révision des tutelles, *Sindicato de los Trabajadores de las Empresas Varias de Medellín c. le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale, ministère des Relations extérieures, Mairie de Medellín et Empresas Varias de Medellín E.S.P.*, T-568/99 (1999) [Document n°327] (traduction non officielle).

syndicats, à condition que la suspension collective du travail soit liée à la promotion et à la défense des intérêts des travailleurs et non à d'autres intérêts de nature différente, tels que ceux de nature purement politique »²¹⁷.

4.140. Par conséquent, la Cour a jugé que les dispositions du CST étaient constitutionnelles, mais en conditionnant son interprétation au fait que les objectifs économiques et professionnels sous-tendant des actions de grève devaient être interprétés au sens large comme pouvant également inclure l'expression de positions sur des politiques sociales, économiques ou sectorielles²¹⁸.

4.141. Quant à la Cour suprême de Justice colombienne, elle s'est référée à la convention n° 87 ainsi qu'aux conclusions du CLS dans plusieurs affaires afin d'évaluer la légalité de certaines actions de grève. Elle l'a fait pour parvenir à un constat d'illégalité concernant plusieurs actions de grève caractérisées par des actes de violence²¹⁹ ou qui n'avaient pas respecté les conditions établies par la législation nationale²²⁰.

4.142. En 2020, la Cour suprême de Justice a à nouveau réaffirmé que le champ d'application du droit de grève devait être interprété à la lumière des conclusions du CLS :

« Le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) ont établi que le droit de grève constitue un droit fondamental des travailleurs, qui leur permet de faire valoir et de défendre leurs intérêts. La jurisprudence de l'OIT a établi le principe de base selon lequel 'le droit de grève est l'un des droits fondamentaux des travailleurs et de leurs organisations' qu'ils peuvent exercer pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux.

²¹⁷ Cour constitutionnelle de Colombie, décision C-858/08 (2008) (traduction non-officielle) [Document n°332].

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Cour suprême de Justice de Colombie, Chambre du travail, *Carbones de la Jagua S.A. c. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Minera Petroquímica y Agrocombustible y Energética (SINTRAMIENERGÉTICA)*, affaire n° 57731 (2013), p. 23 [Document n° 335].

²²⁰ Cour suprême de Justice de Colombie, Chambre du travail, *CBI Colombiana S.A. c. Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO)*, affaire n° 59420 (2013) p. 20 [document n°336]; Cour suprême de justice de Colombie, *R. y R. asociados S.A. c. Union nationale des travailleurs de l'industrie de transformation du caoutchouc, matière plastique, le polyéthylène, le polyuréthane, les parties synthétiques et dérivés*, affaire n° 59413 (2014), p. 22 [Document n° 339].

Parallèlement, la CEACR a déclaré que ‘le droit de grève est un moyen d'action essentiel dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour défendre leurs intérêts’ et qu'il ‘constitue donc un droit fondamental’ indissociable du droit d'organisation tel que protégé par la convention n° 87.

Bien que le droit de grève ne soit pas expressément inscrit dans la convention n° 87, les organes de contrôle de l'OIT considèrent depuis plus d'un demi-siècle que ce droit découle de l'article 3 de la convention n° 87, qui consacre le droit des travailleurs et de leurs organisations de ‘formuler leur programme d'action’, et de l'article 10, qui stipule que le but des organisations est ‘de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs’.

Dans les études générales sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1994 et sur les conventions fondamentales de 2012 préparées par la CEACR, la CEACR a insisté sur le fait que le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association syndicale, sans quoi ce dernier ne serait qu'un expédient rhétorique, un postulat dépourvu de contenu. En effet, ‘pour promouvoir et défendre leurs intérêts, les travailleurs doivent disposer de moyens d'action qui leur permettent d'exercer certaines pressions pour faire aboutir leurs revendications’.

Il va de soi que l'État colombien, en tant que membre de l'Organisation internationale du travail, doit fonder son action sur les conventions ratifiées et leur interprétation authentique par les organes de contrôle de l'OIT (Comité de la liberté syndicale et CEACR) »²²¹.

4.143. La Cour a ajouté

« [qu'il] a été remarqué ci-dessus *que le droit de grève est un droit fondamental qui découle de la convention n° 87*, comme l'ont considéré le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, qui ont estimé qu'il s'agit d'un moyen de pression légitime dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour défendre leurs

²²¹ Cour Suprême de Justice (Colombie), Chambre de cassation du travail, *SL1680-2020, Radicación n.° 81296, Acta 22*, 24 juin 2020, chapitre 1.1, pp. 10-11 [annexe n° 52] (soulignement ajouté) (traduction non officielle).

intérêts sociaux et économiques, sans lequel la liberté syndicale ne serait qu'un simple expédient rhétorique »²²².

vi. Fidji

4.144. Dans une sentence rendue en 2006, le tribunal d'arbitrage de Fidji a interprété l'article 33 de la constitution nationale, reconnaissant le droit de former des syndicats et de s'y affilier ainsi que le droit d'organisation et de négociation collective, à la lumière des conventions n° 87 et 98 de l'OIT. Le tribunal a statué en ces termes :

« [b]ien que le droit de grève ne soit pas spécifiquement mentionné dans sa Constitution ni reconnu par les conventions n° 87 et 98, les organes de contrôle de l'OIT ont publié quelques lignes directrices sur le sujet. *Il est désormais accepté que le droit de grève est un des moyens essentiels à la disposition des travailleurs et de leurs organisations pour la promotion et la protection de leurs intérêts économiques et sociaux.* » (Commission d'experts, Observations générales 1983, paragraphes 200 et 205). Par conséquent, il est accepté que le droit de grève est un droit étendu aux travailleurs en vertu de la section 33 de la Constitution. La même section énumère certaines circonstances dans lesquelles une loi pourrait limiter le droit de grève »²²³.

vii. Le Nigeria

4.145. En 2014, le Tribunal du travail du Nigéria a dû trancher la question de savoir si les membres des syndicats du transport aérien bénéficiaient du droit de grève. Pour ce faire, le tribunal a directement appliqué la convention n° 87 que le Nigéria avait ratifiée. Se référant aux conclusions du CLS, le tribunal a d'abord rappelé que « le droit de grève et celui d'organiser des réunions syndicales sont des éléments essentiels du droit syndical ».²²⁴ La Cour a ensuite estimé que le transport aérien ne pouvait être qualifié de service essentiel, en se référant à la

²²² *Ibid.*, Chapitre 2.a, pp. 26-27 (soulignement ajouté) (traduction non officielle).

²²³ Tribunal arbitral, *Fiji Electricity et Allied Workers Union c. Fiji Electricity Authority*, FJAT 62; FJAT Award 24 (2006) [Document n° 331] (traduction non officielle).

²²⁴ Tribunal du travail du Nigéria, *Aero Contractors Co. of Nigeria Limited c. National Association of Aircrafts Pilots and Engineers, Air Transport Senior Staff Association of Nigeria et National Union of Air Transport Employees*, affaire n° NICN/ LA/120/2013 (2014), p. 18 [Document n° 340] (traduction non officielle).

définition établie par la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Par conséquent, le tribunal a décidé que les membres des syndicats avaient le droit de faire grève.

viii. Le Pérou

4.146. La Cour constitutionnelle du Pérou a estimé que la loi-cadre nationale sur l'emploi public était conforme à la Constitution, bien que la loi ne reconnaisse pas expressément que le droit d'organisation, le droit de négociation collective et le droit de grève s'appliquaient aux fonctionnaires publics. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a affirmé que la liste des droits protégés par la loi-cadre nationale sur l'emploi public n'était pas exhaustive et que la portée des droits des travailleurs devait être interprétée conformément aux traités internationaux ratifiés par le Pérou, comprenant notamment la convention n° 87. Ainsi, la Cour a déterminé que la loi devait être interprétée comme permettant l'exercice du droit d'organisation, de négociation collective et de grève²²⁵.

ix. Le Sénégal

4.147. En 2013, le Conseil constitutionnel du Sénégal a confirmé l'interdiction pour le personnel des douanes d'exercer le droit de grève en vertu de la législation nationale. Pour justifier une telle restriction à l'exercice du droit de grève, le Conseil s'est notamment référé aux conclusions du CLS²²⁶. Plus précisément, il a rappelé que dans le cas n° 1719, le Comité avait déclaré que l'interdiction de l'exercice du droit de grève pour les travailleurs des douanes n'était pas contraire aux principes de la liberté syndicale²²⁷.

x. L'Afrique du Sud

4.148. Dans l'affaire *NUMSA c. Bader Bop*, la Cour constitutionnelle sud-africaine s'est appuyée sur la convention n° 87 et sur les conclusions de la Commission d'experts pour

²²⁵ Cour constitutionnelle du Pérou, *Juan José Gorriti et plus de cinq mille citoyens c. Congrès national*, affaire n° 008-2005-PI/TC (2005), § 50 (Document n°329).

²²⁶ Conseil constitutionnel du Sénégal, affaire n° 2/C/2013 (2013), considérant n°12 [Document n° 337].

²²⁷ CLS, Case No. 1719 (Nicaragua), Complaint date: 06-JUN-93, Report in which the committee requests to be kept informed of development - Report No 304, juin 1996, para. 413 [Annexe n° 53].

l'application des conventions et recommandations ainsi que du CLS pour interpréter le *Labour Relations Act* de sorte à ce que les syndicats minoritaires puissent bénéficier du droit de faire grève²²⁸.

4.149. Dans l'affaire *Chamber of Mines of South Africa c. Association of Mineworkers of South Africa, National Union of Mineworkers*, le tribunal du travail d'Afrique du Sud était chargé de déterminer si les restrictions apportées à la définition du « lieu de travail » dans la législation nationale (consacrée à l'article 23 du *Labour Relations Act*) étaient justes et raisonnables. Pour répondre à cette question, le tribunal s'est référé aux conventions n° 87 et n° 98 de l'OIT ainsi qu'aux conclusions de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du CLS. Le tribunal a souligné que ces instances avaient reconnu que le droit de grève prévu par les conventions susmentionnées n'était pas un droit absolu. La Cour a estimé que la définition, en droit national, du lieu de travail comme incluant les organisations minières constituait une restriction au droit de grève compatible avec le principe de la liberté syndicale élaboré par les organes de l'OIT²²⁹.

xi. L'Espagne

4.150. Le Tribunal constitutionnel espagnol s'est référé à la convention n° 87, ainsi qu'aux conclusions des organes de contrôle compétents de l'OIT pour interpréter le droit de grève, en observant que :

« La liberté d'association implique la liberté de pouvoir exercer une action syndicale, y compris par tous les moyens légaux qui sont consacrés par les traités internationaux ratifiés par l'Espagne et, en particulier, par les conventions n° 87 et 98 de l'Organisation internationale du Travail et les résolutions interprétatives qui en ont été fournies par son Comité de la liberté syndicale, ainsi que l'arrêt du 8 avril 1981 de cette Cour, qui inclut la négociation collective et la grève, et devrait également s'étendre à l'ouverture de conflits collectifs, car il serait paradoxal que ceux qui peuvent défendre les intérêts des travailleurs par la négociation ou la grève ne puissent pas le faire en utilisant les

²²⁸ Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, *NUMSA c. Bader Bop*, n° CCT 14/02 (2002) [Document n°328].

²²⁹ Tribunal du travail d'Afrique du Sud, *Chamber of Mines of South Africa c. Association of Mineworkers of South Africa, National Union of Mineworkers, United Association of South Africa*, affaire n° J99/14 (2014), § 61 [Document n° 341].

procédures légalement établies pour la gestion et la résolution pacifiques des conflits collectifs »²³⁰.

*

4.151. En conclusion, il existe une pratique cohérente et générale des États parties à la convention n° 87. Ces États ont systématiquement reconnu le droit de grève comme une composante inhérente de la liberté syndicale, telle qu'elle est protégée par la convention. La pratique étatique au sein de la structure de l'OIT, telle qu'elle se manifeste tant collectivement au CLS —et ailleurs— qu'individuellement au travers des prises de position gouvernementales confirme de manière uniforme que le droit de grève est protégé en vertu de la convention n° 87. Ni le CLS, ni les gouvernements contre lesquels des plaintes ont été déposées ou ceux qui ont formulé des observations dans le cadre de ces plaintes ne l'ont jamais contesté. Leurs arguments n'ont porté que sur les contours de ce droit, un sujet qui dépasse le cadre de la question posée à la Cour et qui relève du domaine du dialogue permanent entre les membres de l'OIT et les organes de contrôle de l'organisation. Ainsi, cette pratique confirme clairement le sens à donner à la liberté syndicale, conformément au sens ordinaire de ces termes, dans le contexte du traité et à la lumière de son objet et de son but²³¹.

4.152. Dans son avis consultatif relatif à la *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture* évoqué ci-dessus, la Cour permanente de justice internationale a souligné que la compétence de l'OIT en matière de travail agricole n'avait pas été remise en question au cours des trois premières années ayant suivi l'adoption du Traité de Versailles :

« [Le Traité] fut signé en juin 1919, et jusqu'au mois d'octobre 1921, aucune des Parties contractantes ne mit en question que l'agriculture rentrât dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail. Pendant la période intermédiaire, l'agriculture avait fait l'objet de maintes discussions et, par ailleurs, diverses mesures la concernant avaient été prises. A lui seul, cet ensemble de faits pourrait suffire pour faire pencher la

²³⁰ Décision du Tribunal Constitucional (Espagne) 37/1.983, 11 mai 1983 (ECLI:ES:TC:1983:37), § 2 de la section sur les “Fundamentos jurídicos” [Annexe n°54] (traduction non officielle).

²³¹ *Supra*, Chapitre 4, section A.

balance en faveur de la compétence en matière agricole, s'il y avait quelque ambiguïté »²³².

4.153. Compte tenu des décennies de développement constant relatif au droit de grève au sein de l'OIT avant que ce droit ne commence à être remis en cause par le groupe des employeurs, aucune autre conclusion ne peut raisonnablement être tirée en ce qui concerne la protection du droit de grève en vertu de la convention n° 87. Cette interprétation est par ailleurs confirmée par les règles conventionnelles et coutumières pertinentes applicables aux États parties, comme cela sera maintenant démontré.

C. Les règles de droit international applicables, en ce compris les traités et le droit international coutumier, confirment que la convention n° 87 protège le droit de grève

4.154. Aux fins de l'interprétation des traités, l'article 31, §3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités exige que les interprètes « [tiennent] compte, en même temps que du contexte [...] c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties »²³³.

4.155. Ces règles de droit pertinentes, qui se trouvent inscrites dans des instruments relatifs aux droits humains tels qu'interprétés et mis en œuvre par les décisions des organes de supervision des droits humains, confirment toutes que les « activités » « organisées » par les organisations de travailleurs visant à « promouvoir et défendre » les intérêts des travailleurs tels que visés dans la convention n° 87 incluent l'exercice du droit de grève (sous-section 1). Au-delà de ces traités, le droit de grève en tant que composante de la liberté d'association a également acquis le statut de règle coutumière de droit international (sous-section 2).

²³² *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, avis consultatif du 12 août 1922, C.P.I.J., Recueil d'avis consultatifs, série B, pp. 38-40.*

²³³ Cette catégorie générale s'étend aussi aux autres conventions liant les mêmes Parties contractantes. Voy. en général : *Délimitation maritime dans la région située entre le Groenland et Jan Mayen (Danemark c. Norvège)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1993, pp. 58-59, § 46; *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, pp. 42-46, §§ 54-63 ; *Application de l'Accord Intérimaire du 13 septembre 1995 (ex-République yougoslave de Macédoine c. Grèce)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2011, pp. 677-679, §§ 104-112; *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 182, §41 ; F. BERMAN, "Treaty Interpretation in a Judicial Context", *Journal of International law*, vol. 29, 2004, p. 315.

1. *Les instruments universels et régionaux relatifs aux droits humains, tels qu'ils sont interprétés par les organes de contrôle et les cours, indiquent explicitement que la liberté d'association comprend le droit de grève*

4.156. Le droit de grève fait partie intégrante de la liberté d'association des travailleurs. Comme expliqué ci-dessus, la grève constitue un moyen essentiel dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour protéger leurs droits et leurs intérêts. Pour cette raison, le droit de grève est considéré, au même titre que le droit de réunion pacifique et la liberté d'expression, comme un élément essentiel du droit humain fondamental à la liberté d'association.

4.157. Un tel constat se vérifie à la fois sur la scène universelle (a) et sur la scène régionale (b).

- a. Les instruments à portée universelle

4.158. En déclarant que « [t]oute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques », l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 garantit à toute personne « le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts »²³⁴. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (« PIDCP »), adopté en 1966, clarifie davantage la relation entre ces droits, en énonçant que le droit à la liberté d'association inclut « le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts »²³⁵.

4.159. L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (« PIDESC »), adopté la même année, va plus loin en stipulant expressément que « [l]es États parties au présent Pacte s'engagent à assurer [...] d) [l]e droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays ».

4.160. Ces traités internationaux fondamentaux en matière de droits humains font tous deux spécifiquement référence à la convention n° 87 de l'OIT, qui est par ailleurs la seule convention

²³⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948, articles 20, 23 [Document n° 283].

²³⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, article 22 [Document n° 285].

multilatérale explicitement mentionnée dans les deux pactes²³⁶. Après avoir annoncé que « l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique », le PIDCP stipule expressément qu' « aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la [convention n° 87] de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention »²³⁷.

4.161. Le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les organes d'experts des Nations Unies dont la tâche est d'interpréter ces deux instruments fondamentaux en matière de droits humains, reconnaissent depuis des décennies que le droit de grève fait partie intégrante de la liberté d'association protégée tant par le PIDPC²³⁸ que par le PIDESC²³⁹.

4.162. En 2019, à l'occasion du 100^{ème} anniversaire de l'OIT, les deux comités ont publié une « déclaration commune sur les principes fondamentaux de la liberté d'association reconnus par les deux pactes, notamment en ce qui concerne les droits syndicaux, également protégés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et la convention de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87) de l'OIT ». Au paragraphe 4, les deux comités déclarent que

²³⁶ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, article 8 [Document n° 284].

²³⁷ PIDCP., art. 22.3

²³⁸ Voy., par exemple: CDH, CCPR/C/79/Add.104 (1999), Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte, §25 [Document n° 301]; CDH, CCPR/CO/80/LTU (2004), Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte, § 18 [Document n° 302]; CDH, CCPR/C/EST/CO/3 (2010), Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte, §15 [Document n° 303]; CDH, CCPR/C/DOM/CO/6 (2017), Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la République dominicaine, §§ 31–32 [Document n°304]; CDH, CCPR/C/EST/CO/4 (2019), Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de l'Estonie, §§ 31–32 [Document n°305].

²³⁹ CDESC, E/C.12/1/Add.68 (2001), Observations finales, Allemagne, §§ 22, 40 [Document n° 306 ; CDESC, E/C.12/1/Add.81 (2002), Observations finales, Slovaquie, § 27 [document n°307]; CDESC, E/C.12/GC/23 (2016), Observation générale n° 23 (2016) sur le droit à des conditions de travail justes et favorables (art. 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), § 1 [Document n° 308]; CDESC, E/C.12/DEU/CO/6 (2018), Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'Allemagne, §§ 44–45 [document n° 309]; CDESC, E/C.12/MEX/CO/5-6 (2018), Observations finales concernant le rapport du Mexique valant cinquième et sixième rapports périodiques, §§ 35–36 [Document n°310]; CDESC, E/C.12/ESP/CO/6 (2018), Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'Espagne, §§ 28–29 [document n° 311]; CDESC, E/C.12/EST/CO/3 (2019), Observations finales concernant le troisième rapport périodique de l'Estonie, §§ 26–27 [Document n°312]; CDESC, E/C.12/UZB/CO/3 (2022), Observations finales concernant le troisième rapport périodique de l'Ouzbékistan, §§ 36–37 [Document n°313].

« [l]a liberté d'association, de même que le droit de réunion pacifique, sous-tend aussi le droit qu'a toute personne de participer à la prise de décisions sur son lieu de travail et dans sa communauté, afin d'assurer la protection de ses intérêts. Les Comités rappellent que *le droit de grève est le corollaire de l'exercice effectif du droit de constituer des syndicats et d'y adhérer. Ils se sont tous deux 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* »²⁴⁰.

4.163. Les organes d'experts des Nations Unies dont la tâche consiste en l'interprétation de ces deux instruments fondamentaux en matière de droits humains ont donc confirmé une telle interprétation commune en reconnaissant de manière constante le droit de grève comme faisant partie intégrante de la liberté syndicale²⁴¹.

b. Les instruments régionaux

4.164. Le lien étroit qui existe entre la liberté d'association et le droit de grève est confirmé par la formulation des traités régionaux sur les droits humains en Europe. Ainsi, l'article 11, §1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît expressément que « [t]oute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts »²⁴². Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (« CEDH ») ont affirmé à de multiples reprises que l'article 11, §1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme protégeait le droit de grève, en se référant aux prises de position de la CEACR et du CLS²⁴³.

²⁴⁰ 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] (soulignement ajouté).

²⁴¹ Voy. par exemple: Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Rapport sur le droit de réunion pacifique et liberté d'association, A/71/385 (2016), §§ 54, 56 and 99(i) [Document n° 315].

²⁴² Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1950, article 11 [Document n° 286].

²⁴³ Pour des exemples récents, voy. : CEDH, *Ognevenko c. Russie* (2018) (§ 57 : « La Cour a jugé à plusieurs reprises que les actions de grève sont protégées par l'article 11 » [document n°320], CEDH, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni* (2014) (§ 27 : « ... tant le comité de la liberté syndicale que la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ... ont au fil du temps élaboré un certain nombre de principes sur le droit de grève fondés sur les articles 3 et 10 de la Convention (no 87) de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical », (§ 97 – « les gouvernements qui ont pris la parole au cours des débats ont déclaré que le droit de grève était « clairement établi et largement accepté en tant que droit fondamental » ») [Document n°319], CEDH, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* (2009), § 24 (« La Cour note

4.165. De manière plus explicite encore, l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne garantit « le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflit d'intérêts, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur »²⁴⁴. Le Comité européen des droits sociaux, l'organe de contrôle de la Charte, a conclu « que l'exercice du droit de négociation collective et du droit de mener des actions collective que *garantissent les articles 6§2 et 6§4 de la Charte* représente une base essentielle pour la réalisation d'autres droits fondamentaux garantis par la Charte »²⁴⁵.

4.166. Pareillement, l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui fait partie du droit primaire de l'Union européenne, dispose que « [l]es 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* »²⁴⁶.

4.167. Ces engagements ont été confirmés par des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, selon lesquels « il convient de relever que le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, est reconnu [...] par différents instruments internationaux auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré, tels que la convention n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée le 9 juillet 1948 par l'Organisation internationale du travail »²⁴⁷.

également que le droit de grève est reconnu par les organes de contrôle de l'Organisation internationale du travail (OIT) comme le corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la Convention C87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical » [document n°318] ; voy. aussi, CEDH, *Demir et Baykara c. Turquie* (2008), §§ 140-170 (affirmant le droit fondamental des fonctionnaires d'engager des négociations collectives et de mener des actions collectives à cette fin) [Document n°317].

²⁴⁴ Charte sociale européenne (révisée), 1996, article 6 [Document n° 287].

²⁴⁵ Comité européen des Droits sociaux, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*, Réclamation n° 85/2012, Décision sur la recevabilité et le bien-fondé (2012), §109 [Document n° 316] (soulignement ajouté).

²⁴⁶ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000, article 28 [Document n°288] (soulignement ajouté).

²⁴⁷ CJCE, affaire C-438/05, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP* (2007) [document n° 321]; voy. aussi CJCE, affaire C-341/05, *Laval Un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet* (2007), §§ 90– 91 [Document n° 322] (soulignement ajouté). Voy. aussi A.C.L. DAVIES, "One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ", *Industrial L. J.* 37, 2008, p. 126.

4.168. Le droit de grève est également reconnu dans les principaux traités relatifs aux droits humains et les conventions relatives au travail dans les Amériques. L'article 45 (c) de la Charte de l'Organisation des États américains (OEA) déclare ainsi explicitement que

« [I]es employeurs et les travailleurs, ruraux ou urbains, ont le droit de s'associer librement pour la défense et la promotion de leurs intérêts, notamment le droit de négociation collective et *le droit de grève*, l'attribution de la personnalité juridique à ces associations et la protection de leur liberté et de leur indépendance, conformément à la législation pertinente ».

4.169. L'article 8(b) du Protocole additionnel à la Convention américaine des droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels de 1988 stipule explicitement que « [I]es États Parties garantissent [...] [l]e droit de grève »²⁴⁸.

4.170. En interprétant ces dispositions, un avis consultatif de la Cour interaméricaine des droits de l'homme a conclu que « [l]e droit de grève est l'un des droits fondamentaux des travailleurs [...]. Dans le cas contraire, la dimension négative de la liberté d'association au sens individuel pourrait être violée. Il s'agit également d'un des principaux droits des organisations syndicales en général »²⁴⁹.

4.171. Tout en rappelant que le droit de grève n'est pas expressément reconnu dans la convention n° 87 de l'OIT, la Cour interaméricaine a néanmoins jugé « significatif que l'article 3 de la Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical [...] reconnaisse le droit des organisations de travailleurs 'd'organiser [...] leurs activités en toute liberté et de formuler leur programme d'action' »²⁵⁰. À cet égard, la Cour a noté que le Comité de la liberté syndicale avait reconnu l'importance du droit de grève en tant que « corollaire intrinsèque du droit d'organisation protégé par la convention n° 87 ».²⁵¹

²⁴⁸ Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador), 1988, article 8 [Document n° 290].

²⁴⁹ CIADH, 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), §§ 95–105 [Document n° 323] (traduction non officielle).

²⁵⁰ CIADH, *Affaire des anciens employés de l'Organisme judiciaire c. Guatemala*, 2021, § 107 [Document n° 324] (traduction non officielle).

²⁵¹ *Ibid.* Voy. également : 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), §96 [Document n°323].

4.172. Dans l'ensemble des Amériques, les États parties à la convention n° 87 ont inclus des dispositions protégeant le droit de grève comme composant de la liberté d'association garantie par les accords de libre-échange et de coopération dans le domaine du travail. De par leurs termes, ces accords font explicitement référence au droit de grève et expliquent les raisons pour lesquelles le droit de grève et la liberté d'association sont inextricablement liés²⁵².

4.173. L'accord de 2018 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique précise qu'«[i]l est entendu que le droit de grève est lié au droit à la liberté d'association, lequel ne peut se réaliser sans la protection du droit de grève »²⁵³.

4.174. L'accord de coopération dans le domaine du travail conclu en 2008 entre le Canada et la Colombie —tous deux parties à la convention n° 87— prévoit à l'article 1, § 1^{er}, point a), que :

« Chacune des Parties fait en sorte que ses lois et règlements, de même que les pratiques établies sous son régime, incorporent et protègent les principes et les droits internationalement reconnus dans le domaine du travail [...]: a. la liberté d'association et le droit de négociation collective (y compris la protection du droit d'organisation et du droit de grève) ; [...] »²⁵⁴.

4.175. Témoignant encore du lien inhérent entre le droit de grève et la liberté d'association, le même libellé se retrouve également dans l'article 1, §1^{er} de l'accord de coopération dans le domaine du travail de 2008 entre le Canada et le Pérou, tous deux parties à la convention n°87²⁵⁵.

²⁵² Accord Canada-Costa Rica de coopération dans le domaine du travail, 2001, article 1 et annexe 1 [Document n° 295]; Accord Canada-Colombie de coopération dans le domaine du travail, 2008, article 1 [Document n° 296]; Accord Canada-Pérou de coopération dans le domaine du travail, 2008, article 1 [Document n° 297]; Accord Canada-Jordanie de coopération dans le domaine du travail, 2009, article 1 [Document n° 298].

²⁵³ Accord entre les États-Unis d'Amérique, les États-Unis mexicains et le Canada, 2018, article 23.3 [Document n° 300] (soulignement ajouté).

²⁵⁴ Accord Canada-Colombie de coopération dans le domaine du travail, 2008, article 1 [Document n° 296] (soulignement ajouté).

²⁵⁵ Accord Canada-Pérou de coopération dans le domaine du travail, 2008, article 1 [Document n° 297] (soulignement ajouté).

4.176. Une reconnaissance similaire du droit de grève s'observe également tant dans les instruments relatifs aux droits humains que dans les conventions dans le domaine du travail en Afrique. Précisant le sens de l'article 15 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif au droit au travail dans des conditions équitables²⁵⁶, les Principes et lignes directrices de 2010 sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine considèrent que l'obligation qui incombe aux États membres d' « assurer le droit à la liberté d'association, y compris le droit de négociation collective, *de grève* et d'autres droits organisationnels et syndicaux pertinents » constitue une « obligation essentielle minimale »²⁵⁷.

4.177. Une formulation similaire apparaît dans les traités de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)²⁵⁸, une organisation économique régionale dont tous les États membres ont ratifié la convention n° 87²⁵⁹. Cette formulation mentionne de manière expresse et sans équivoque le droit de grève comme faisant partie intégrante du « droit de recourir à une action collective » conformément à la convention n° 87.

4.178. La même reconnaissance explicite de la relation inhérente entre la liberté d'association et le droit de grève est garantie, dans les États arabes, par la Charte arabe des droits de l'homme. L'article 35 de la Charte prévoit en effet que « chaque individu a le droit de constituer des syndicats ou d'adhérer à des syndicats et de pratiquer librement une activité syndicale pour défendre ses intérêts » et que « chaque État partie garantit le droit de grève dans les limites fixées par la législation en vigueur »²⁶⁰.

4.179. Par conséquent, les principaux instruments relatifs aux droits humains, tant à portée universelle qu'à portée régionale, tels qu'interprétés par leur organe de contrôle respectif,

²⁵⁶ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981, article 15 (« Toute personne a le droit de travailler dans des conditions équitables et satisfaisantes et de percevoir un salaire égal pour un travail égal ») [Document n° 291].

²⁵⁷ Paragraphe 59(b) des 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, 2010 [Document n° 292] (soulignement ajouté).

²⁵⁸ Charte des droits sociaux fondamentaux de la SADC, 2003, article 4 [document n° 294]; Protocole sur l'emploi et le travail de la Communauté de développement de l'Afrique australe, 2014, article 6.

²⁵⁹ L'Angola, le Botswana, les Comores, la république démocratique du Congo, l'Eswatini, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, l'Île Maurice, le Mozambique, la Namibie, la République unie de Tanzanie, l'Afrique du Sud, les Seychelles, la Zambie, le Zimbabwe.

²⁶⁰ Charte arabe des droits de l'homme, 2004, article 35(1) and (3) [Document n° 293] (soulignement ajouté).

conçoivent tous le droit de grève comme étant une composante inhérente de la liberté d'association. En tant que « règles de droit international applicables dans les relations entre les parties » à la convention n° 87, ils confirment ainsi que le droit de grève est effectivement protégé par la convention, en application de la règle d'interprétation énoncée à l'article 31, § 3, point c), de la CVDT. Outre ces instruments, le statut coutumier que le droit de grève a acquis en tant que composante inhérente de la liberté d'association en droit international permet également d'atteindre une conclusion similaire.

2. *Le droit de grève, en tant que composante inhérente de la liberté d'association, a acquis le statut de droit international coutumier*

4.180. En tant qu'élément à part entière de la liberté d'association des travailleurs, le droit de grève connaît aujourd'hui une si large acceptation qu'il est permis de soutenir qu'il a atteint le statut de droit international coutumier, ainsi que l'attestent tant la pratique générale que l'*opinio juris*, comme expliqué ci-dessous.

4.181. Tout d'abord, il existe une pratique étatique largement répandue dans le monde qui reconnaît le droit de grève en tant que composante inhérente de la liberté d'association, pratique nécessaire pour conclure qu'une norme a atteint le statut de droit international coutumier. Plus de 90 pays reconnaissent aujourd'hui le droit de grève dans leur constitution, généralement en relation avec la liberté d'association²⁶¹. Comme indiqué dans la section B ci-dessus, les tribunaux nationaux de quatre continents ont reconnu que le droit de grève était protégé par la convention n° 87 et l'ont formellement intégré dans leur cadre juridique national²⁶².

4.182. En outre, la pratique des États concernant le droit de grève en tant que composante inhérente de la liberté d'association est devenue si répandue qu'elle reflète l'*opinio juris*, à savoir une véritable conviction d'être lié par une obligation en vertu du droit international. La Cour a déduit l'*opinio juris* d'un comportement généralisé des États, ce dernier témoignant « de

²⁶¹ Voy.: J. S. VOGT, J. BELLACE *et al.*, *The Right to Strike in International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2020, pp. 198-214 (reproduisant la terminologie des constitutions de 92 pays reconnaissant le droit de grève. De récents exemples incluent le Maroc (2011), le Kenya (2010), et l'équateur (2008)).

²⁶² Voy. : Recueil des décisions de justice, CIFOIT, <https://compendium.itcilo.org/en> concernant des arrêts du Botswana, du Brésil, du Burkina Faso, du Canada, de la Colombie, des Fidji, du Kenya, du Nigeria, du Pérou, du Sénégal, and de l'Afrique du Sud.

la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit »²⁶³. Dans l'affaire des *Anciens employés de l'organisme judiciaire c. Guatemala* (2021), la Cour interaméricaine des droits de l'homme « note également qu'en plus d'être largement reconnu dans le *corpus iuris* international, le droit de grève a également été reconnu dans les constitutions et les législations des États membres de l'OEA. En ce sens, il peut être considéré comme un principe général du droit international »²⁶⁴.

4.183. La jurisprudence de la Cour fournit certains critères permettant de déterminer quand une pratique générale au sein des États en est venue à bénéficier de l'*opinio juris* : il doit exister un sentiment d'acceptation qui amène les États à suivre la norme par sentiment d'obligation juridique. La Commission du droit international a en outre précisé que la preuve de l'acceptation en tant que droit (*opinio juris*) « peut prendre des formes très diverses », et peut comprendre, entre autres « les publications officielles ; les avis juridiques des gouvernements ; [et] les décisions des tribunaux nationaux »²⁶⁵. Comme indiqué ci-dessus, la fondation et la structure de l'OIT, la formulation et l'interprétation des traités relatifs aux droits humains ainsi que de conventions dans le domaine du travail largement ratifiés, les constitutions nationales et les décisions des cours suprêmes²⁶⁶, les positions gouvernementales²⁶⁷, les décisions des tribunaux internationaux et régionaux, les décisions législatives et judiciaires nationales qui suivent les normes et les pratiques internationales, ainsi que les déclarations des fonctionnaires et des experts nommés par les Nations Unies²⁶⁸, sont autant d'éléments témoignant de l'existence de l'*opinio juris* requise.

²⁶³ *Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas)*, C.I.J. Recueil 1969, p. 3, § 77; voy. aussi *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*, § 102(2), (3) cmt. b (Am. L. Inst. 1987); J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8^{ème} éd., Oxford, OUP, 2012, p. 39 and n. 46 (mentionnant 9 arrêts de la CIJ de 1969 à 2011, en ce inclus *Plateau continental de la mer du Nord* (1969), *Golfe du Maine* (1984), *Nicaragua* (1986), *Activités armées sur le territoire du Congo* (2005) et *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (2010)).

²⁶⁴ CIADH, *Affaire des anciens employés de l'Organisme judiciaire c. Guatemala*, 2021, §§ 106-107 [document n°324] (soulignement ajouté).

²⁶⁵ J. J. BRUDNEY, "The Right to Strike as Customary International Law", *Yale Journal of International Law*, vol. 46, no. 1, 2021, p. 28 and n. 155 (faisant référence au rapport de la Commission de droit international de la 17^{ème} session, ch. V, Détermination du droit international coutumier, U.N. Doc. A/73/10, pp. 123-33 (2018)) (traduction non officielle).

²⁶⁶ *Ibid.* Voy. aussi: J. VOGT, J. BELLACE *et al.*, *The Right to Strike in International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 170.

²⁶⁷ Voy. *supra*, Section B.

²⁶⁸ De hauts fonctionnaires de l'ONU ont déclaré sans ambiguïté que le droit de grève est considéré par ses dirigeants comme faisant partie du DIC. En 2018, le porte-parole de l'ONU a déclaré sans équivoque : « Nous pensons que le droit de grève fait partie du droit international coutumier. » ("Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General", 16 mars 2018, disponible sur

4.184. En tant que norme coutumière de droit international, le droit de grève lie non seulement les quelques 80% des États membres de l'OIT qui ont ratifié la convention n° 87, mais également ceux qui ne sont pas liés par celle-ci²⁶⁹. La Constitution de l'OIT exige expressément des États membres qu'ils promeuvent la liberté syndicale, qu'ils aient ou non ratifié la convention n° 87. Après des décennies de reconnaissance du droit de grève tel que protégé par la convention n° 87, les membres de l'OIT ont adopté la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, qui énonce au paragraphe 2, a)

« que l'ensemble des membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, *du seul fait de leur appartenance à l'Organisation*, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir: a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective [...] »²⁷⁰.

4.185. Étant donné que les États ont reconnu la nature coutumière du droit à la liberté d'association et qu'ils ont en outre reconnu le droit de grève comme étant une composante inhérente et essentielle de la liberté syndicale, il découle en toute logique de cette reconnaissance que le droit de grève doit également être considéré comme faisant partie du droit international coutumier.

4.186. Se saisissant d'un tel raisonnement, les cours et tribunaux nationaux de pays n'ayant pas ratifié la convention n° 87 (en plus des décisions des États parties à la convention²⁷¹) ont considéré que le droit de grève faisait partie du droit international coutumier. Pour ne prendre que deux exemples, en 2012, un tribunal supérieur du travail au Brésil a ordonné la réintégration

<https://www.un.org/press/en/2018/db180316.doc.htm> (dernier accès 15 mai 2014)) ; Le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association de l'ONU a déclaré : « 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. *Le droit de grève a, de fait, intégré le droit international coutumier.* » (Rapport sur le droit de réunion pacifique et liberté d'association, A/71/385 (2016), §§ 54, 56 et 99(i) [Document n°315] (soulignement ajouté).

²⁶⁹ Voy., de manière générale, les sources référencées dans J. J. BRUDNEY, “The Right to Strike as Customary International Law”, *Yale Journal of International Law*, vol. 46, n° 1, 2021.

²⁷⁰ Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), telle qu'amendée en 2022, [Document n°128] (soulignement ajouté).

²⁷¹ Voy. *supra*, Section 2, §§ 4.130– 4.150.

de travailleurs ayant été licenciés pour avoir participé à une grève, soulignant que la violation par l'employeur de la liberté syndicale et du libre exercice du droit de grève équivalait à une violation de « normes qui définissent les garanties et droits fondamentaux [et] qui sont directement applicables » en vertu de la constitution brésilienne²⁷². En 2013, un tribunal du travail du Kenya a ordonné la réintégration de cinq travailleurs licenciés en raison de leur participation à une grève et à des activités en lien avec celle-ci, estimant, non pas sur la base de la convention n° 87 (à laquelle le Kenya n'est pas partie) mais plutôt de la constitution du Kenya, de la ratification de la convention n° 98, de la participation générale du Kenya à l'OIT, y compris du « respect des normes internationales du travail », ainsi que d'un rapport de la CEACR et des décisions du CLS, que la liberté syndicale était une norme faisant partie du *corpus* des droits humains dont le caractère coutumier avait désormais été accepté²⁷³.

4.187. Au cours de ces dernières années, à la suite d'une série de dialogues interactifs avec la CEACR demandant instamment des amendements législatifs, de nombreux États à travers le monde ont à nouveau attesté qu'ils reconnaissent ce droit en élargissant la protection législative du droit de grève²⁷⁴. La protection étendue du droit de grève qui se trouve inscrite

²⁷² Tribunal supérieur du travail, *Zavascki Roberto Antonio c. Companhia Minuano de Alimentos*, Brasilia (2012) [Document n° 334].

²⁷³ Tribunal du travail du Kenya, *Universities Academic Staff Union c. Maseno University*, affaire n° 814'N' (2013) [Document n° 338] (traduction non officielle).

²⁷⁴ Voy. par exemple : CIT, 109^{ème} session, 2020, rapport III (partie A) du CEACR, Rapport sur l'application des normes internationales du travail, p. 89 (notant avec satisfaction qu'il y avait eu un amendement législatif de la part du gouvernement bulgare qui avait reconnu le droit de grève des fonctionnaires) ; id. p. 83 (notant avec satisfaction qu'il y avait eu un amendement législatif de la part du gouvernement du Botswana supprimant certains services de la liste de services essentiels, notamment l'enseignement, les services publics de radiodiffusion et les services de l'immigration et des douanes) [Annexe n° 55] ; CIT, 106^{ème} session, 2017, rapport III (partie 1A) du CEACR, Rapport sur l'application des normes internationales du travail, p. 83 (notant avec satisfaction qu'un gouvernement provincial avait adopté des modifications à la loi de sorte à reconnaître à certains fonctionnaires la liberté syndicale, en ce inclus leur droit de grève, « conformément à la précédente demande de la commission »), id. p. 85 (notant avec satisfaction une loi chilienne abrogeant une ancienne disposition selon laquelle les grévistes pouvaient être remplacés et prévoyant désormais des sanctions en cas de remplacement, une telle pratique étant considérée comme déloyale et grave et passible d'une amende), id. p. 100. (notant avec satisfaction une loi costaricaine diminuant le nombre de personnes requises pour qu'une grève soit jugée conforme à la loi) [Annexe 56] ; CIT, 105^{ème} session, 2016, rapport III (partie 1A) du CEACR, Rapport sur l'application des normes internationales du travail, p. 116 (notant avec satisfaction qu'il y avait eu un amendement législatif péruvien amendant le quorum ou la majorité requise pour déclarer la grève, le quorum ou la majorité requise étant désormais fixés à un niveau raisonnable) [Annexe 57] ; CIT, 104^{ème} session, 2015, rapport III (partie 1A) du CEACR, Rapport sur l'application des normes internationales du travail, p. 88 (notant avec satisfaction trois changements législatifs du gouvernement géorgien abrogeant des restrictions quant à l'action de grève) ; id. p. 142 (notant avec satisfaction un changement législatif du gouvernement du Swaziland (désormais Eswatini) supprimant des services sanitaires de la liste des services essentiels), id. (notant avec satisfaction des changements législatifs du gouvernement turc entraînant le retrait d'un certain nombre de services de la liste de ceux dans lesquels la grève est interdite et

dans les accords internationaux de commerce et de coopération dans le domaine du travail, telle que détaillée ci-dessus, constitue une preuve supplémentaire que le droit de grève, en tant que composante inhérente de la liberté d'association, s'est cristallisé en tant que norme de droit international coutumier²⁷⁵.

4.188. Par conséquent, la protection coutumière du droit de grève en tant que composante de la liberté d'association constitue une « règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties » à la convention n° 87. Ainsi, tous ces éléments mènent inéluctablement à la même conclusion : lorsqu'interprété conformément à la règle d'interprétation coutumière qui se trouve à l'article 31 de la CVDT, le droit de grève est internationalement reconnu comme étant une composante inhérente de la liberté syndicale en vertu de la convention n° 87. Dans la mesure où cela serait nécessaire, le recours aux moyens complémentaires d'interprétation tel qu'énoncés à l'article 32 de la CVDT confirme cette conclusion.

D. Les moyens complémentaires d'interprétation confirment que la convention n° 87 protège le droit de grève

4.189. Enfin, contrairement à ce qu'affirme le groupe des employeurs, les moyens complémentaires d'interprétation confirment l'interprétation qui résulte de l'application de l'article 31, à savoir que la liberté syndicale au titre de la convention n° 87 inclut le droit de grève.

4.190. Il ne semble pas contesté que, sous réserve de la règle générale d'interprétation des traités énoncée à l'article 31, l'article 32 de la CVDT autorise le recours à des moyens complémentaires, mais le limite à deux circonstances : (1) pour confirmer le sens résultant de

abrogeant des restrictions antérieures affectant les grèves de solidarité et les grèves du zèle, notant également avec satisfaction un jugement récent de la Cour constitutionnelle ayant retiré les services bancaires et les services de transport publics urbains de la liste des services essentiels) [Annexe 58].

²⁷⁵ J. J. BRUDNEY, "The Right to Strike as Customary International Law", *Yale Journal of International Law*, vol. 46, n° 1, 2021, pp. 25-6 (faisant référence à la pratique étendue qui consiste à inclure la liberté syndicale/droit de grève au sein d'accords de commerce, en ce compris les accords de commerce américains, particulièrement l'ALENA qui inclut expressément le droit de grève et les accords de commerce de l'UE qui incluent régulièrement les principes liés à la liberté syndicale).

l'application de l'article 31²⁷⁶ ; ou (2) pour déterminer le sens des termes lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens ambigu ou obscur, ou lorsqu'elle conduit à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable.

4.191. Comme expliqué dans les sections A à C ci-dessus, l'interprétation résultant de l'application de l'article 31 ne laisse pas le sens des termes de la convention n° 87 ambigu ou obscur. Elle ne conduit pas non plus à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable. Au contraire, il serait déraisonnable de ne pas considérer les grèves comme une composante essentielle de la liberté syndicale telle que prévue par la convention n° 87. Par conséquent, le recours à des moyens complémentaires doit se limiter à confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31. Cela est conforme aux pratiques d'interprétation suivies de longue date par cette Cour²⁷⁷, par la Cour permanente (lorsqu'elle a interprété une autre convention internationale du travail)²⁷⁸, ainsi que par l'OIT²⁷⁹.

4.192. Les moyens complémentaires d'interprétation des traités envisagés à l'article 32 comprennent notamment les travaux préparatoires, mais peuvent également s'étendre de manière plus large aux circonstances de la conclusion du traité, aux documents écrits préparés en relation avec le traité, aux projets successifs du traité, aux comptes rendus des négociations, aux procès-verbaux des réunions plénières, aux questionnaires préparés en relation avec le traité et aux réponses fournies par les gouvernements à ces derniers, aux échanges diplomatiques entre les parties ainsi qu'à d'autres déclarations interprétatives faites par les parties²⁸⁰.

²⁷⁶ Voy. Rapports de la Commission du droit international sur la deuxième partie de sa dix-septième session, 3-28 janvier 1966, Monaco, UN Doc. A/6309/Rev.1, 2 *Annuaire de la Commission du droit international*, p. 354 ; J. ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, OUP, 2006, p. 84.

²⁷⁷ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis), exceptions préliminaires, arrêt, Recueil CIJ 2021*, p. 100, § 89 ; *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, Recueil CIJ 2011 (I)*, p. 128, § 142 et pp. 129-130, § 147 ; *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn), compétence et admissibilité, arrêt, Recueil CIJ 1995*, p. 21, § 40. Voy. aussi M. FORTEAU, A. MIRON and A. PELLET, *Droit international public*, 9^{ème} éd., LGDJ, 2022, pp. 343–344 ; J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9^{ème} éd., Oxford, OUP, 2019, p. 369 ; H. THIRLWAY, *The Law and Procedure of the International Court of Justice: Fifty Years of Jurisprudence Volume II*, 2013, pp. 1252–1253.

²⁷⁸ *Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes, Avis consultatif, C.P.J.I., série A/B, n°50*, p. 380.

²⁷⁹ CIT, 100^e session, 2011, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, § 12 [Document n° 101].

²⁸⁰ A. AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, CUP, 2023 ; voy. aussi *HICEE B.V. c. The Slovak Republic*, CPA, Cas n° 2009-11, sentence partielle, 23 mai 2011 (Sir Frank Berman, président ; Charles Brower ; Juge Tomka, membres), § 121.

4.193. Comme expliqué ci-dessous, l'interprétation soutenue en l'espèce est confirmée par deux moyens complémentaires d'interprétation : le contexte historique du principe de la liberté syndicale ayant conduit à son inclusion dans la Partie XIII du traité de Versailles de 1919 (sous-section 1), ainsi que les travaux préparatoires de la convention n° 87 de 1948 (sous-section 2).

1. *Contexte historique du principe de la liberté syndicale*

4.194. En 1919, à la suite d'une proposition de la délégation du Royaume-Uni, les rédacteurs de la Partie XIII du traité de Versailles ont inclus dans son préambule l'expression « reconnaissance du principe de la liberté syndicale ». Les contextes juridique et historique, ainsi que les déclarations des participants à la Conférence de paix de Paris, démontrent clairement que l'action collective pour la promotion et la défense des droits des travailleurs était déjà liée à la liberté syndicale. Notamment, la grève était de plus en plus reconnue à l'époque comme constituant un moyen essentiel permettant aux travailleurs et aux syndicats d'atteindre leurs objectifs. Soutenir, comme le font aujourd'hui les employeurs, que les rédacteurs de la Partie XIII auraient dissocié la liberté syndicale de la liberté d'atteindre l'objectif sous-jacent à la liberté syndicale elle-même par le biais d'une action collective telle que la grève, est peu crédible.

4.195. En ce qui concerne le contexte historique, alors que les grèves et l'association même des travailleurs dans un but commun étaient souvent interdites par les droits nationaux, il s'est produit un changement décisif au cours des décennies qui ont précédé la Conférence de Paris. L'analyse qui suit se concentre sur l'origine et le développement du principe de la liberté syndicale au Royaume-Uni et aux États-Unis d'Amérique, les deux principales puissances à l'origine de l'inclusion du principe dans sa version anglaise (« *freedom of association* ») dans la Partie XIII.

4.196. Au Royaume-Uni, depuis le XVI^e siècle, des législations successives prohibaient les « associations » (« *combinations* ») de travailleurs dans le commerce et l'industrie. Ces « lois sur les associations » (« *Combination Acts* ») érigeaient en infraction pénale le fait pour des travailleurs de s'associer (ou de « combiner », et donc de former des syndicats) pour convenir du salaire minimum, des conditions dans lesquelles ils étaient prêts à travailler et, le cas échéant,

de faire grève pour obtenir ces conditions²⁸¹. Ainsi, les associations de travailleurs étaient non seulement prohibées, mais les moyens par lesquels les objectifs de ces associations pouvaient être atteints l'étaient tout autant.

4.197. Malgré l'abrogation des *Combination Acts* en 1824, les syndicats continuèrent à être déclarés illégaux. Une telle prohibition était justifiée sur la base du fait que, compte tenu de leurs objectifs qui visaient à garantir un salaire minimum et des conditions de travail minimales, les syndicats constituaient une entrave au commerce²⁸². Ce n'est qu'au travers du *Trade Union Act* de 1871 que les syndicats ont été reconnus comme légitimes. Néanmoins, les actions de grève restaient sévèrement limitées par la *common law* en raison de divers crimes et délits qui existaient alors, notamment le complot et l'incitation à la rupture de contrat (cette dernière étant inévitable au cours de l'organisation d'une grève)²⁸³. Il a fallu attendre 35 ans pour que le *Trade Disputes Act* (1906) garantisse l'immunité contre la responsabilité délictuelle en raison d'actions liées à la grève.

4.198. En somme, un changement décisif en réaction à l'interdiction de longue date tant de l'« association » (« *combination* ») que de l'action de grève (interdiction qui n'a toutefois pas découragé les travailleurs de recourir à la grève pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux) s'était déjà opéré à la veille de la Conférence de paix. Il était non seulement devenu légal de former des syndicats, mais, plus important encore, il était devenu légal d'atteindre les objectifs visés par un syndicat par le biais d'une grève. Outre les actes législatifs susmentionnés, cette évolution est également amplement commentée dans l'abondante littérature contemporaine traitant de la question²⁸⁴.

4.199. Dans ce contexte, il semble évident que les délégués britanniques présents à la Conférence de paix de Paris étaient pleinement conscients du fait que les grèves constituent une

²⁸¹ Voy. : E. P. THOMPSON, *The Making of the English Working Class*, Pelican, 1968, pp. 546-565; J. V. ORTH, *Combination and Conspiracy: A Legal History of Trade Unionism 1721-1906*, Clarendon Press, 1991.

²⁸² *Hornby v Close* (1866-67) L.R. 2 Q.B. 153.

²⁸³ *Master and Servant Acts 1747 et 1823* (abrogé en 1867).

²⁸⁴ Voy. « Report of the Committee on Trades' and Strike », Parker & Sons ; « Eleventh and Final Report of the Royal Commissioners appointed to Inquire into the Organization and Rules of Trades Unions and Other Associations », 1868-1869, UK Parliamentary Papers vol xxxi; G. HOWELL, « The Conflicts of Capital and Labour historically considered being a History and Review of the Trade Unions of Great Britain », Chatto & Windus, 1878; S. and B. WEBB, « History of Trade Unionism », Longmans, 1894; S. and B. WEBB, « Industrial Democracy », 1902; M. FORTHERGILL ROBINSON, « The Spirit of Association », John Murray, 1913.

activité et un programme typiques et ordinaires des syndicats. C'est dans cet esprit qu'ils ont proposé d'insérer la « reconnaissance du principe de la liberté d'association » dans le préambule de la Partie XIII²⁸⁵. En effet, le principal délégué du gouvernement britannique à la Conférence de paix de Paris - l'un des quatre plénipotentiaires britanniques ayant signé le traité de Versailles - était George Barnes. Barnes était une personnalité influente au sein du mouvement syndical (lui-même ancien secrétaire de l'un des plus puissants syndicats britanniques de l'époque, l'*Amalgamated Society of Engineers*) et un ancien dirigeant du parti travailliste. Il est donc peu plausible que cette délégation britannique ait été en faveur d'une interprétation édulcorée de la liberté syndicale, selon laquelle les syndicats seraient légaux tandis que les grèves resteraient illégales. Il est encore moins probable que cette délégation ait considéré les grèves comme étrangères à la notion de liberté syndicale.

4.200. De même, aux États-Unis d'Amérique, en vertu du *Sherman Antitrust Act* de 1890, les syndicats étaient considérés comme des cartels ou des « associations » (« *combinations* ») illégales. Il est important de noter que leurs activités collectives visant à imposer un salaire minimum et d'autres conditions minimales à leurs membres, en particulier par le biais d'actions de grève, étaient considérées comme constituant une entrave au commerce. Toutefois, le *Clayton Antitrust Act* de 1914 renversa la situation en utilisant pour la première fois l'expression « le travail n'est pas une marchandise ». En d'autres termes, le travail des êtres humains ne pouvant être assimilé à une marchandise ou à un article de commerce, les syndicats ne pouvaient dès lors pas être traités comme des cartels ou des « associations » (« *combinations* ») visant à restreindre le commerce. Cette affirmation est extrêmement importante puisque le tout premier principe de la Partie XIII du traité de Versailles repose précisément sur l'idée selon laquelle le travail n'est pas une marchandise.

4.201. Il aurait donc été impensable que la délégation américaine ait compris le principe de la liberté syndicale comme permettant uniquement de créer des syndicats et de s'y affilier, tout en interdisant à ceux-ci d'organiser des actions collectives telles que des grèves. Il semblerait d'ailleurs que le président Wilson, qui participa personnellement à la Conférence de Paris, fut de cet avis. Depuis son élection à la présidence en 1912, Wilson avait soutenu l'adoption du *Clayton Antitrust Act* de 1914 afin d'exempter les syndicats du *Sherman Antitrust Act* de 1890

²⁸⁵ J. SHOTWELL (s.l.d.), *The Origins of the International Labor Organization*, New York, Columbia University Press, 1934, p. 126.

mentionné ci-dessus. Il est donc peu surprenant que Wilson ait choisi Samuel Gompers, un dirigeant syndicaliste de longue date aux États-Unis, en tant que délégué syndical américain à la Commission du travail lors de la Conférence de paix de Paris. Il ne fait aucun doute que Wilson connaissait bien Gompers et ses positions²⁸⁶ selon lesquelles les grèves constituaient une arme économique permettant d'accroître le pouvoir des travailleurs²⁸⁷. En effet, Gompers estimait que le droit de grève était un aspect de la liberté syndicale et s'opposait aux restrictions gouvernementales en matière de grève, sauf en cas d'urgence nationale où, selon lui, les travailleurs devaient volontairement renoncer à l'exercice du droit de grève²⁸⁸.

4.202. Les représentants de deux autres « principales puissances alliées et associées » du traité de Versailles, la France et l'Italie, ont également participé à ce processus, pleinement conscients du contenu de leur législation et de leur pratique nationales. En France, le Code pénal de 1810 interdisait les grèves. En 1864, la loi Ollivier finit par abolir cette interdiction générale. Seules les grèves menées par le biais de moyens violents ou abusifs restaient illégales. En Italie, les grèves furent presque généralement criminalisées jusqu'à la dernière décennie du XIX^e siècle. Néanmoins, en 1889, un nouveau code pénal fut adopté et ce dernier décriminalisa les grèves pacifiques. Il convient de souligner qu'au cours des deux décennies précédant l'adoption du traité de Versailles, les grèves furent fréquentes et courantes tant au Royaume-Uni, qu'aux États-Unis, en France et en Italie²⁸⁹. Pour ces raisons, il semble impossible de soutenir que, lors des négociations du Titre XIII, la notion de grève ait pu être complètement dissociée de la liberté syndicale dans le contexte des relations de travail. Au contraire, en 1919, les auteurs de la Constitution de l'OIT concevaient déjà cette liberté comme incluant non seulement un droit de former une organisation ou de s'y affilier mais aussi comme permettant de mener à bien les activités de l'organisation en question afin de promouvoir les intérêts de ses membres, y compris de faire grève si nécessaire. En d'autres termes, la liberté syndicale, lorsqu'elle n'est pas accompagnée par les moyens d'atteindre les objectifs de l'association — l'association pour le seul principe de l'association — est dépourvue de toute substance et signification. Comme

²⁸⁶ Voy. E. MCKILLEN, "Beyond Gompers: The American Federation of Labor, the Creation of the ILO, and US Labor Dissent" in J. VAN DAELE, G. RODRIGUEZ, G. VAN GOETHEM and M. VAN DER LINDEN (eds.), *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Berne, Peter Berg, 2010, p. 43.

²⁸⁷ FC. THORNE, *Samuel Gompers – American Statesman*, New York, Philosophical Library, 1957, p. 69.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 68.

²⁸⁹ J. BELLACE, "The ILO and the right to strike", *International Labour Review*, vol. 153 (2014), n° 1, p. 35; voy. aussi S. GALLO and F. LORETO, *Storia del lavoro nell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 101.

indiqué ci-dessous, cette conception fut également celle des parties à la convention n° 87 en 1948, même si les contours exacts de ce droit restèrent contestés.

2. *Les travaux préparatoires de la convention n° 87*

4.203. Contrairement à ce que soutient le groupe des employeurs, les travaux préparatoires de la convention n° 87 confirment que les membres de l'OIT ont bel et bien envisagé le droit de grève, sans préjudice de son champ d'application. Ils ont en particulier envisagé « la question du droit de grève des fonctionnaires »²⁹⁰. L'exclusion potentielle du droit de grève spécifique des agents publics supposait clairement l'existence d'un droit de grève général dans d'autres cas.

4.204. Le groupe des employeurs a fait valoir que « l'historique législatif de la convention C87 indique clairement que le droit de grève a dûment été pris en compte, mais que les mandants tripartites qui étaient les rédacteurs de la convention n'ont pas inclus, et ce de manière intentionnelle, le droit de grève, que ce soit implicitement ou explicitement »²⁹¹. Il s'est principalement appuyé sur un rapport de 1948 préparé par le Bureau international du Travail, dans lequel le Bureau déclarait que :

« [p]lusieurs gouvernements, tout en approuvant la formule, ont néanmoins souligné, à juste titre semble-t-il, que la convention proposée ne porte que sur la liberté syndicale et non sur le droit de grève, question qui sera examinée dans le cadre du point VIII (conciliation et arbitrage) de l'ordre du jour de la Conférence. Dans ces conditions, il est apparu au Bureau qu'il était préférable de ne pas inclure de disposition sur ce point dans la proposition de convention relative à la liberté syndicale ».

4.205. Cependant, il s'agit là d'un compte rendu incomplet et trompeur du rapport du Bureau de 1948. En outre, il ne s'agit que d'un narratif partiel qui ne tient pas compte de l'ensemble des travaux préparatoires. Pour rappel, dès le début, la Fédération du Travail Américaine (*American*

²⁹⁰ CIT, 30^e Session, 1947, Rapport VII, Liberté d'association et relations industrielles, p. 112 [Document n° 147].

²⁹¹ Organisation internationale des employeurs (OIE), Position Paper – Do ILO Conventions 87 and 98 Recognize a Right to Strike?, Octobre 2014, p. 10 [Annexe n°14], disponible sur : https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/international_labour_standards/EN/2014-11-03_IOE_Paper_on_the_Right_to_Strike_in_Conventions_87_and_98_final_web_and_print.pdf.

Federation of Labor - AFL), dans sa présentation de mars 1947 au Conseil économique et social des Nations unies ("ECOSOC"), avait spécifiquement recommandé :

« [à] l'Organisation internationale du Travail de s'occuper à bref délai de la manière dont sont respectés les droits syndicaux, en s'occupant notamment des questions suivantes :
[...]

G) Jusqu'à quel point les organisations professionnelles ou syndicales sont-elles libres de discuter avec les employeurs des membres qu'elles représentent, de conclure des conventions collectives et de participer à l'élaboration de ces dernières ?

H) Jusqu'à quel point reconnaît-on et protège-t-on le droit des travailleurs et de leurs organisations de se mettre en grève ? »²⁹².

4.206. En 1947, la Fédération syndicale mondiale avait en effet demandé à l'ECOSOC d'examiner les garanties relatives à l'exercice des droits syndicaux. Dans une certaine mesure, le mandat de l'ECOSOC – qui avait été créé en janvier 1946, peu après la création de l'ONU elle-même en juin 1945 – semblait recouper celui de l'OIT. Le Conseil économique et social saisit l'OIT de la question en mars 1947 et demanda un rapport pour juillet 1947. Le Conseil d'administration de l'OIT décida en juin 1947 d'entamer la rédaction d'une norme concernant la liberté d'association le plus rapidement possible afin de s'assurer que l'ECOSOC ne s'engage pas, de sa propre initiative, dans la réglementation de questions qui se trouvaient au cœur du mandat de l'OIT.

4.207. Au début du mois de juillet 1947, les principes généraux sur la liberté d'association qui allaient par la suite constituer la base de la convention n° 87 avaient été adoptés et le projet de convention fut donc inscrit à l'ordre du jour de la CIT en 1948. La discussion fut guidée par un document préparatoire rédigé par le Bureau international du Travail, qui s'était chargé d'examiner la législation des États membres dans le domaine du travail qui existait à l'époque. Le document préparatoire suggérait qu'il existait deux manières possibles de garantir la liberté syndicale. La première consistait à établir une liste de réglementations détaillées et la seconde se fondait plutôt sur la reconnaissance de principes essentiels et une garantie suffisante du libre fonctionnement des organisations des employeurs et de travailleurs. Les membres de l'OIT ont

²⁹² Mémoire 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, 13 mars 1947, UN doc. E/C.2/32, partiellement reproduit dans le dossier [Document n° 142], pp. 145-146 and [Document n° 147], p. 6.

préférée cette dernière solution. Le projet de 1947 est devenu, pour l'essentiel, le texte de la convention n° 87.

4.208. Après avoir reproduit le document soumis par l'AFL cité ci-dessus dans l'introduction²⁹³, le rapport de synthèse de 1947 du Bureau a passé en revue l'histoire de la liberté syndicale au sein de l'OIT et a souligné que, par le passé, aucun accord n'avait pu intervenir sur un instrument détaillé²⁹⁴. Dans l'étude sur la législation du travail concernant la « protection de la liberté syndicale des organisations des travailleurs », le Bureau observe que les syndicats sont parfois « forcés d'avoir recours à la pression économique »²⁹⁵. Le Bureau examine ensuite les grèves en tant qu'élément du processus utilisé dans divers pays pour gérer les conflits relatifs au travail²⁹⁶.

4.209. Dans son examen de la portée *ratione personae* du droit d'association, le rapport de synthèse a souligné, à titre d'exemple, que dans certains systèmes juridiques les fonctionnaires ne pouvaient bénéficier de la liberté syndicale²⁹⁷. Le Bureau en a déduit qu'il ne découle pas nécessairement du droit syndical *des fonctionnaires* un quelconque droit de grève²⁹⁸. Sur cette base, dans les conclusions et commentaires du rapport de synthèse, le Bureau a également affirmé que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne préjuge en rien la question du droit de grève de ces fonctionnaires²⁹⁹. Ainsi, selon le Bureau, en ce qui concerne les fonctionnaires, le concept de liberté syndicale excluait potentiellement le droit de grève.

4.210. Ceci permet d'expliquer la formulation contenue dans le questionnaire que le Bureau a distribué aux États membres en préparation de la conférence de 1948³⁰⁰, dont la question 3(c) se lit comme suit :

« Estimez-vous qu'il serait souhaitable de prévoir que la reconnaissance du droit d'association des agents publics par une réglementation internationale ne préjuge en rien de la question du droit de grève de ces agents ? »

²⁹³ CIT, 30^e Session, 1947, Rapport VII, Liberté d'association et relations industrielles, p. 6 [Document n° 147].

²⁹⁴ *Ibid.*, pp. 13-37.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 56.

²⁹⁶ Voy. par exemple, *ibid.*, pp. 74-78.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 47.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 47.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 112.

³⁰⁰ CIT, 31^{ième} session, 1948, Rapport VII, Liberté syndicale et protection du droit syndical, p. 15 [Document n° 158].

4.211. En effet, il ressort clairement des réponses au questionnaire que la préoccupation de la plupart des gouvernements concernait la possibilité pour les fonctionnaires d'avoir recours à la grève. Parmi ceux qui ont répondu en premier au questionnaire, (a) quinze États ont accepté le fait que la convention ne devrait pas préjuger du droit de grève des fonctionnaires³⁰¹, (b) un État (le Mexique) a répondu par la négative sans explication, et (c) seuls deux États (les Pays-Bas et la Suède) ont déclaré que la convention ne devrait pas porter sur le droit de grève³⁰². Néanmoins, il convient de souligner qu'aucun de ces deux pays n'a fondé son argumentaire sur le fait que le droit de grève était généralement exclu de la liberté syndicale. Ainsi, les Pays-Bas motivaient leur réponse par le fait que « les questions relatives au droit de grève n'[avaient] pas encore été examinées aux fins du projet de convention »³⁰³, tandis que la Suède justifiait sa position par le fait que « la question du droit de grève des fonctionnaires ne sembl[ait] pas être directement liée à leur droit syndical »³⁰⁴.

4.212. De même, dans les réponses ultérieures au questionnaire, alors que huit États ont répondu par l'affirmative (à savoir, qu'ils accepteraient une disposition selon laquelle la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne préjugerait pas de la question de leur droit de grève)³⁰⁵, deux seulement (l'Italie et la Norvège) ont répondu par la négative³⁰⁶. Au total, 23 États membres ont donc répondu par l'affirmative. Plusieurs d'entre eux ont reconnu expressément ou implicitement que le droit de grève était protégé par le droit à la liberté syndicale dans leur réponse, avec une possible limitation en ce qui concernait les fonctionnaires³⁰⁷.

³⁰¹ Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Danemark, Equateur, Finlande, France, Hongrie, Inde, Suisse, Afrique du Sud, and États-Unis (affirmative); Royaume-Uni (pas d'objection). Voy. : CIT, 31^{ème} session, 1948, Rapport VII, Liberté syndicale et protection du droit syndical, pp. 15-25 [Document n° 158].

³⁰² CIT, 31^{ème} session, 1948, Rapport VII, Liberté syndicale et protection du droit syndical, pp. 21-22 [Document n° 158].

³⁰³ *Ibid.*, p. 21.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 22.

³⁰⁵ Bolivie, Chili, Cuba, Égypte, Grèce, Islande, Luxembourg, Pakistan, Pologne.

Voy. : CIT, 31^{ème} session, 1948, Rapport VII (Supplément), Liberté syndicale et protection du droit syndical, pp. 8 et seq. [Document n° 159].

³⁰⁶ CIT, 31^{ème} session, 1948, Rapport VII (Supplément), Liberté syndicale et protection du droit syndical, pp. 10-11 [Document n° 159].

³⁰⁷ *Ibid.*

4.213. Nonobstant la position de la majorité des États membres ayant répondu à la question 3(c) du questionnaire, dans son résumé, le Bureau a toutefois fait dans son rapport de 1948 la déclaration citée plus haut. À la lumière de ce contexte (à savoir, la question 3(c)), ce commentaire produit par le Bureau doit être compris comme faisant référence au droit de grève des fonctionnaires, mais non au droit de grève de manière plus générale.

4.214. Le groupe des employeurs a également fait valoir que son interprétation « a de nouveau été confirmée au cours des débats en plénière »³⁰⁸. Curieusement, il s'est appuyé sur la déclaration suivante faite lors de la 31^{ème} session :

« Le Président de la Commission déclara à ce propos que la convention ne prétend pas être un ‘code de réglementation’ du droit syndical, mais se borne à énoncer dans un texte succinct les principes fondamentaux »³⁰⁹.

4.215. L'argument des employeurs est contredit par le dossier. Tout d'abord, la déclaration du Président, faite lors de la discussion de l'article 3, confirme précisément que l'article 3 devait avoir un sens large et non étroit, puisqu'il contient des principes généraux relatifs à la liberté syndicale. En effet, à l'issue de la Conférence de 1947, la Conférence a adopté à l'unanimité une résolution concernant la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation et de négociation collective, qui déterminait « les principes fondamentaux sur lesquels la liberté d'association doit être fondée »³¹⁰.

4.216. Vu le contexte dans lequel l'adoption d'une convention sur la liberté syndicale était envisagée, cette approche a été préférée à une réglementation détaillée³¹¹. Compte tenu des contraintes temporelles auxquelles le processus était soumis, les membres de l'OIT ont indiqué qu'ils étaient tous mus par un fort désir de s'accorder sur un texte afin de respecter le délai fixé par la CIT, et ont reconnu que ce qui avait été produit ne correspondait pas, à tous égards, à

³⁰⁸ Organisation internationale des Employeurs (OIE), Position Paper – Do ILO Conventions 87 and 98 Recognize a Right to Strike?, October 2014 [Annexe n° 14], disponible sur : https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/international_labour_standards/EN/2014-11-03_IOE_Paper_on_the_Right_to_Strike_in_Conventions_87_and_98_final_web_and_print.pdf, p. 3.

³⁰⁹ CIT, 31^{ème} session, 1948, Compte rendu des travaux, Annexe X, Liberté syndicale et protection du droit syndical, p. 499 [Document n° 164].

³¹⁰ CIT, 31^e session, 1948, Questionnaire, Liberté syndicale et protection du droit syndical, p. 3 [Document n° 157].

³¹¹ Voy. CIT, 30^e Session, 1947, Rapport VII, Liberté d'association et relations industrielles, p. 16 [Document n° 147].

l'idée qu'ils se faisaient d'une déclaration parfaite sur la liberté syndicale³¹². Dans ce contexte, il était raisonnable et pragmatique de considérer que le droit de grève était une composante implicite de la liberté syndicale en général, de sorte qu'aucun texte formel sur le droit de grève n'a dû être incorporé, et ce afin d'éviter d'avoir à délimiter les contours précis du droit de grève, en particulier en ce qui concernait les fonctionnaires.

4.217. Contrairement à ce qu'affirme le groupe des employeurs, les délégations ont continué à comprendre le droit de grève comme faisant partie des principes généraux de la liberté syndicale, à l'exception éventuelle du droit de grève des fonctionnaires. Par exemple, lors de la réunion du Comité de la liberté syndicale et des relations professionnelles du 23 juin 1947 lors de la 30^{ème} session de la CIT, la délégation indienne a proposé un projet d'amendement visant à exclure les forces armées et la police du champ d'application de la convention, estimant que « les forces armées et la police ne devraient pas être comprises dans le champ d'application de la liberté syndicale, puisqu'elles ne sont pas autorisées à participer à des négociations collectives ou à déclarer la grève »³¹³. Le raisonnement de la délégation indienne présuppose clairement que la liberté d'association englobe généralement les droits à la négociation collective et à la grève. Après de nouvelles discussions et modifications lors de la 31^{ème} session en 1948, la proposition de l'Inde a finalement été adoptée sous la forme de l'article 9 de la convention n° 87, comme indiqué et discuté précédemment³¹⁴. De même, la délégation du Portugal s'est déclarée favorable à ce que soit évitée toute formulation qui pourrait implicitement préjuger du droit de grève des fonctionnaires³¹⁵.

4.218. En bref, compte tenu du fait que la convention n° 87 se voulait une déclaration concise de principes généraux, le fait qu'elle ne prévoit pas de réglementation détaillée concernant le droit de grève ne signifie pas et n'a jamais signifié que ce droit n'était pas *reconnu* et ne devait pas être développé ultérieurement par le système de contrôle de l'OIT, tel que protégé par la convention n° 87.

³¹² CIT, 31^e session, 1948, Compte rendu des travaux, Annexe X, Liberté syndicale et protection du droit syndical, p. 499 [Document n° 164].

³¹³ CIT, 30^e session, 1947, Compte rendu des travaux, annexe X: Liberté d'association et relations industrielles, p. 553 [Document n° 152] (soulignement ajouté)

³¹⁴ Voy. CIT, 30^e session, 1947, Compte rendu des travaux, p. 570 [Document n° 149] ; CIT, 31^e session, 1948, Compte rendu des travaux, annexe X, p. 478 [Document n° 164].

³¹⁵ Voy. CIT, 31^e session, 1948, Compte rendu des travaux, Premier rapport de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles, p. 241 [Document n° 161].

4.219. En effet, l'interprétation contemporaine de ce que les rédacteurs de la convention n° 87 estimaient être les principes généraux de la liberté syndicale est corroborée par les observations formulées par le CLS peu de temps après. Il convient de rappeler que, dès sa deuxième réunion en 1952, le CLS avait estimé que « [l]e droit de grève et celui d'organiser des réunions syndicales sont des éléments essentiels du droit syndical »³¹⁶. Il convient de souligner que la plupart des membres du Comité étaient les membres employeurs et travailleurs respectifs des CIT de 1947 et 1948, à savoir les membres employeurs John Forbes Watson (Royaume-Uni), Julio Pons (Uruguay) et Pierre Waline (France), ainsi que les membres travailleurs Léon Jouhaux (France) et Jean Mori (Suisse). Léon Jouhaux avait d'ailleurs également été membre de la délégation française à la Conférence de paix de Paris en 1919 - la même délégation qui avait appuyé l'inclusion du principe de la liberté syndicale dans le préambule de la Partie XIII.

4.220. Il convient également de rappeler que seul un petit nombre d'États sont devenus parties à la convention n° 87 avant 1952. Ainsi, sur les 158 États parties qui ont ratifié la convention n° 87, 143 l'ont fait après que le CLS ait rendu sa décision susmentionnée de 1952³¹⁷. En outre, 122 de ces 158 ratifications sont intervenues après la publication de la deuxième étude d'ensemble sur la liberté syndicale en 1959, dans laquelle la CEACR avait observé que l'interdiction des grèves autres que celle visant les fonctionnaires agissant au nom des pouvoirs publics « pouvait être contraire » à l'article 8, §2 de la convention n° 87, comme cela a été explicité plus haut. Pour ces États parties, les interprétations émises par les organes de contrôle ont dû être au moins aussi pertinentes que les travaux préparatoires *stricto sensu* de la convention n° 87. Il ne fait guère de doute que ces États avaient bien réalisé que la convention incluait le droit de grève et qu'ils l'ont ratifiée en acceptant l'existence de ce droit.

4.221. Par conséquent, rien dans les travaux préparatoires, lus conjointement avec les observations contemporaines du CLS et de la CEACR, n'étaye les arguments avancés par les employeurs. Au contraire, les travaux préparatoires confirment, pour autant que nécessaire, la conclusion sans équivoque résultant de l'application de la règle générale d'interprétation consacrée par l'article 31 de la CVDT, à savoir que le droit de grève, en tant qu'élément inhérent à la liberté syndicale, est protégé par la convention n° 87.

³¹⁶ Confédération syndicale internationale (CLS), Cas n° 28 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) - Date de la plainte: 01-JUIL.-51, Rapport définitif – rapport n°2, 1942, § 68 [Annexe 15].

³¹⁷ Voy. « Ratifications des conventions fondamentales par pays », ILO Normlex, [website normlex.ilo.org](http://www.normlex.ilo.org) (dernier accès le 9 mai 2024).

Conclusions

4.222. Sur la base des principes d'interprétation bien établis consacrés à l'article 31 et, pour autant que nécessaire, à l'article 32 de la CVDT, tous les éléments détaillés dans le présent exposé écrit mènent irrémédiablement à la conclusion suivante: le droit de grève est un corollaire inhérent et indispensable de la liberté syndicale et il a toujours été considéré comme tel. Il en découle que le droit de grève est protégé par la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

* * *

4.223. La CSI demande donc respectueusement à la Cour de rendre un avis consultatif qui confirme que :

- (a) elle est compétente pour répondre à la demande d'avis consultatif soumise par le Conseil d'administration de l'OIT dans sa résolution du 10 novembre 2023 et qu'il n'existe aucune raison pour la Cour de refuser d'exercer sa compétence pour ce faire.
- (b) le droit de grève est protégé par la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.
- (c) en vertu de l'article 31 de la Constitution de l'OIT, l'avis consultatif fait autorité et lie l'OIT et ses mandants.

La Confédération Syndicale Internationale (CSI) a désigné son secrétaire général, Luc Triangle, ou le représentant dûment habilité de ce dernier, comme son agent.

Toutes les communications relatives à la participation de la CSI à la présente procédure concernant la demande d'avis consultatif de l'OIT et l'ordonnance de la Cour en date du 16 novembre 2023 doivent être envoyées à :

Luc Triangle
Secrétaire général
Confédération Syndicale Internationale (CSI)
Boulevard du Jardin Botanique, 20,
1000 Bruxelles
Belgique.
Courriel: luc.triangle@ituc-csi.org



CERTIFICATION DES ANNEXES

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

15 mai 2024

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luc Triangle', enclosed in a thin black rectangular border.

Luc Triangle
Secrétaire général, CSI

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 GB.297/PV, Procès-verbaux de la 297^e session du Conseil d'Administration, novembre 2006, §§ 276-280
- Annexe 2 Confédération Syndicale Internationale, Statuts et Règlements (2023), disponible sur https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_constitution_6th_congress_fr.pdf
- Annexe 3 Organisation Internationale du Travail, Déclaration du centenaire de l'OIT (2019), disponible sur <https://www.ilo.org/fr/resource/ilc/108/declaration-du-centenaire-de-loit-pour-lavenir-du-travail>
- Annexe 4 Déclaration des employeurs devant la Commission de l'application des normes de la Conférence Internationale du Travail, le 4 juin 2012, disponible sur : www.uscib.org/docs/2012_06_04_ioe_clarifications_statement.pdf
- Annexe 5 GB.317/INS/4/1, Questions découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail, Rapport sommaire des consultations tripartites informelles qui se sont tenues les 19 et 20 février 2013, 317^{ème} session du Conseil d'administration, disponible sur www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_206599.pdf
- Annexe 6 Confédération Syndicale Internationale, *The right to strike and the ILO: The Legal Foundations*, mars 2014, p. 69, disponible sur : <https://www.ituc-csi.org/the-right-to-strike-and-the-ilo?lang=en>
- Annexe 7 2023 Statuts du Congrès du travail du Canada (CTC), article 2, §5, disponible sur : <https://documents.elcctc.ca/convention/Constitution-FR.pdf>
- Annexe 8 2016 Statuts de la Confédération Générale du Travail (CGT, France), article 1^{er}, disponible sur : <https://www.cgt.fr/statuts>
- Annexe 9 9^{ème} congrès quadriennal des délégués (2012) du Congrès des Syndicats du Ghana (TUC), point 3.3

- Annexe 10 2015 acuerdos del XI congreso confederal Zaragoza, (CNT, Mexico), section 2, article 33(f), p. 31, disponible sur : https://www.cnt.es/wp-content/uploads/anterior/acuerdos%20XI%20congreso_0.pdf
- Annexe 11 2023 constitution of the New Zealand Council of Trade Unions (NZCTU), point 1.2.2, disponible sur : <https://union.org.nz/wp-content/uploads/2024/02/NZCTU-Constitution-2023-final.pdf>
- Annexe 12 Confederaciones Obreras, Anexo a los Estatutos de la CS de CCOO (Confederación Sindical de Comisiones Obreras, España), pp.104-105, disponible sur : <https://comisionesobreras.congresos.ccoo.es/64ec9d64d94f6fbf6da5bbf8187d4162000057.pdf>
- Annexe 13 2024 constitution of UNITE the Union (United Kingdom), Rule 2.1.2, disponible sur : <https://www.unitetheunion.org/media/4wvbk32a/final-unite-rule-book-amended-march-2024-v-1.pdf>
- Annexe 14 Organisation internationale des Employeurs (OIE), Position Paper – Do ILO Conventions 87 and 98 Recognize a Right to Strike?, octobre 2014, pp. 3 et 10 disponible sur https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/international_labour_standards/EN/_2014-11-03_IOE_Paper_on_the_Right_to_Strike_in_Conventions_87_and_98_final_web_and_print_.pdf
- Annexe 15 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 28 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) - Date de la plainte: 01-JUIL.-51, Rapport définitif – rapport n°2, 1942, § 68, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2898071
- Annexe 16 Conférence Internationale du Travail, 109^e session, 2021, Gouvernement (Portugal), s'exprimant au nom de l'Union européenne et de ses États membres, 8 juillet 2021, ILC.109/Record No.6C, pp. 11-12, disponible sur :

<https://www.ilo.org/fr/resource/record-proceedings/ilc/109/seance-pleniere-rapport-de-la-commission-de-lapplication-des-normes>

- Annexe 17 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 3422 (Afrique du Sud) - Date de la plainte: 07-MARS -22, Rapport définitif - Rapport N° 404, octobre 2023, § 100, https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:4364406
- Annexe 18 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2288 (Niger) - Date de la plainte: 17-JUIN -03, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation, Rapport N° 333, mars 2004, § 822, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2908085
- Annexe 19 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2413 (Guatemala) - Date de la plainte: 14-MARS -05, Rapport intérimaire - Rapport N° 340, mars 2006, § 894, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2909393
- Annexe 20 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2897 (El Salvador) - Date de la plainte: 05-JUIL.-11, Rapport définitif - Rapport N° 378, juin 2016, § 239, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3282086
- Annexe 21 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2486 (Roumanie) - Date de la plainte: 22-MAI -06, Rapport intérimaire - Rapport N° 344, Mars 2007, §§ 1192-1193, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2910091
- Annexe 22 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2841 (France) - Date de la plainte: 17-FÉVR.-11, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 362, novembre 2011, §§ 999 et 1013, disponible sur

<https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002>
[COMPLAINT_TEXT_ID:2912582](#)

Annexe 23 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2383 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) - Date de la plainte: 20-AOÛT -04, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 336, mars 2005, §§ 741 et 749, disponible sur :
<https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002>
[COMPLAINT_TEXT_ID:2909082](#)

Annexe 24 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 3439 (République de Corée) - Date de la plainte: 19-DÉC. -22, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 405, mars 2024, §540, disponible sur :
<https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002>
[COMPLAINT_TEXT_ID:4396599](#)

Annexe 25 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas no 3124 (Indonésie) - Date de la plainte: 27-FÉVR.-15, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport No. 383, Octobre 2017, § 402, disponible sur :
<https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002>
[COMPLAINT_TEXT_ID:3523600](#)

Annexe 26 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 3079 (République dominicaine) - Date de la plainte: 28-MAI -14, Rapport définitif - Rapport N° 376, octobre 2015, § 399, disponible sur :
<https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002>
[COMPLAINT_TEXT_ID:3254245](#)

Annexe 27 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2587 (Pérou) - Date de la plainte: 10-JUIL.-07, Rapport définitif - Rapport N° 354, juin 2009, § 1053, disponible sur :
<https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002>
[COMPLAINT_TEXT_ID:2910936](#)

- Annexe 28 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2513 (Argentine) - Date de la plainte: 30-JUIL.-06, Rapport définitif - Rapport N° 349, mars 2008, § 321, disponible sur :
https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2910321
- Annexe 29 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2650 (Bolivie (Etat plurinational de)) - Date de la plainte: 07-MAI -08, Rapport définitif - Rapport N° 353, mars 2009, § 408, disponible sur :
https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911463
- Annexe 30 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2770 (Chili) - Date de la plainte: 27-MARS -10, Rapport définitif - Rapport N° 360, juin 2011, § 354, disponible sur :
https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2912313
- Annexe 31 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 3111 (Pologne) - Date de la plainte: 14-JANV.-15, Rapport définitif - Rapport N° 378, juin 2016, § 697 ; disponible sur
https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3282128
- Annexe 32 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2496 (Burkina Faso) - Date de la plainte: 29-MAI -06, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 344, mars 2007, §§ 399 et 403, disponible sur :
https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2910179
- Annexe 33 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2088 (Venezuela (République bolivarienne du)) - Date de la plainte: 01-MAI -00, Suites données aux recommandations du comité et du Conseil d'administration - Rapport N° 348, novembre 2007, § 170, disponible sur :
https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2905877

- Annexe 34 Deuxième rapport complémentaire, Rapport de la Commission d'enquête instituée pour examiner les plaintes pour non-respect par le gouvernement du Zimbabwe de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, déposées par des délégués à la 97e session (2008) de la Conférence internationale du Travail, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT (GB.308/6/2), 308^{ème} session, juin 2010, § 103, disponible sur : <https://www.ilo.org/fr/evenements-et-reunions-en-cours-et-venir/conseil-dadministration/sessions-du-conseil-dadministration/sessions-anterieures-du-conseil-dadministration/308e-session-juin-2010>
- Annexe 35 CIT, 100^{ème} session, 2011, Rapport de la Commission de l'application des normes, p. 213, disponible sur https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_157966/lang--fr/index.htm
- Annexe 36 Rapport de la commission d'enquête établie conformément à l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour étudier la question du non-respect par le Myanmar de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, GB.349/INS/14, 349^{ème} session, octobre-novembre 2023, § 8 et Annexe « Réponse des autorités militaires en date du 29 septembre 2023 », § 2, disponible sur <https://www.ilo.org/fr/resource/gb/349/rapport-de-la-commission-denquete-etablie-conformement-larticle-26-de-la>
- Annexe 37 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 1849 (Biélorus) - Date de la plainte: 31-AOÛT -95, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 302, mars 1996, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2903618
- Annexe 38 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2090 (Biélorus) - Date de la plainte: 16-JUIN -00, Rapport intérimaire - Rapport N° 324, mars 2001, § 174, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2905910

- Annexe 39 Conseil d'administration, 294^{ème} session, 339^{ème} rapport du Comité de la liberté syndicale, GB.294/7/2, Genève, novembre 2005, § 4, disponible sur : <https://webapps.ilo.org/public/french/standards/reim/gb/docs/gb294/pdf/gb-7-2.pdf>
- Annexe 40 Conseil d'administration, 298^{ème} session, 345^{ème} rapport du Comité de la liberté syndicale, GB.298/7/2, Genève, mars 2007, § 82, disponible sur : https://www.ilo.org/gb/GBSessions/WCMS_GB_298_7_2_FR/lang--fr/index.htm
- Annexe 41 Conseil d'administration, 303^{ème} session, 352^{ème} rapport du Comité de la liberté syndicale, GB.303/9/2, Genève, novembre 2008, § 58, disponible sur : <https://www.ilo.org/fr/resource/conference-paper/gb/303/352e-rapport-du-comite-de-la-liberte-syndicale>
- Annexe 42 Conseil d'administration, 344^{ème} session, 398^{ème} rapport du Comité de la liberté syndicale, GB.344/INS/15/2, Genève, mars 2022, § 39, disponible sur : <https://www.ilo.org/fr/resource/gb/344/398e-rapport-du-comite-de-la-liberte-syndicale>
- Annexe 43 Conseil d'administration, 347^{ème} session, 398^{ème} rapport du Comité de la liberté syndicale, GB.347/INS/17/2, Genève, 12-23 mars 2023, § 39, disponible sur : <https://www.ilo.org/fr/resource/record-proceedings/gb/347/proces-verbaux-de-la-347e-session-du-conseil-dadministration-du-bureau>
- Annexe 44 CIT, 111^{ème} session, 2023, Résolution concernant les mesures recommandées par le Conseil d'administration au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT au sujet du Bélarus, disponible sur : <https://www.ilo.org/fr/resource/ilc/111/resolution-concernant-les-mesures-recommandees-par-le-conseil>
- Annexe 45 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2216 (Fédération de Russie) - Date de la plainte: 12-AOÛT -02, Suites données aux recommandations du comité et du Conseil d'administration - Rapport N° 334, juin 2004, § 54, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2907241

- Annexe 46 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2216 (Fédération de Russie) - Date de la plainte: 12-AOÛT -02, Suites données aux recommandations du comité et du Conseil d'administration - Rapport N° 337, juin 2005, § 149, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2907245
- Annexe 47 Cour suprême d'Irlande, *H. A. O'Neil Limited v. Unite the Union, Patrick James Goold, William Mangan and Damian Jones*, arrêt de Justice O'Donnell, chief justice, rendu le 6 mars 2024, §§ 59, 62-63, disponible sur : [https://www.courts.ie/view/judgments/433390f3-6d41-4259-9d5c-22cff7193175/dd26d364-75ea-4e56-99e9-a53db0110381/2024_IESC_8_\(O'Donnell%20C.J\).pdf/pdf](https://www.courts.ie/view/judgments/433390f3-6d41-4259-9d5c-22cff7193175/dd26d364-75ea-4e56-99e9-a53db0110381/2024_IESC_8_(O'Donnell%20C.J).pdf/pdf)
- Annexe 48 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2631 (Uruguay) - Date de la plainte: 28-JANV.-08, Rapport définitif - Rapport N° 353, mars 2009, §§ 1349, 1352, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911331
- Annexe 49 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 1856 (Uruguay) - Date de la plainte: 25-SEPT.-95, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 302, mars 1996, § 431, voy. aussi §§ 430, 434, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2903714
- Annexe 50 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 1692 (Allemagne) - Date de la plainte: 23-DÉC. -92, Rapport définitif - Rapport N° 291, novembre 1993, § 217, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902575
- Annexe 51 Cour suprême d'Argentine, *Orellano v el Correo Oficial de la República Argentina SA*, 7 juin 2016, CSJ 93/2013 (49-0)/CS1, § 11, disponible sur : <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-orellano-francisco-daniel-correo-oficial-republica-argentina-sa>

juicio-sumarisimo-fa16000089-2016-06-07/123456789-980-0006-1ots-eupmocsollaf

- Annexe 52 Cour Suprême de Justice (Colombie), Chambre de cassation du travail, SL1680-2020, Radicación n.º 81296, Acta 22, 24 june 2020, chapitre 1.1, p. 11 and chapitre 2.a, pp. 26-29, disponible sur : <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/07/SL1680-2020-81296.pdf>
- Annexe 53 Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 1719 (Nicaragua) - Date de la plainte: 06-JUIN -93, Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport N° 304, juin 1996, § 413, disponible sur : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902718
- Annexe 54 Décision du Tribunal Constitucional (Espagne) 37/1.983, 11 mai 1983 (ECLI:ES:TC:1983 :37), § 2 de la section sur les “Fundamentos jurídicos”, disponible sur : disponible sur : <https://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/165>
- Annexe 55 Conférence Internationale du Travail, 109^{ème} session, 2020, Rapport III (Partie A) de la CEACR, Rapport sur l'application des normes internationales du travail, pp. 83 et 89, disponible sur : <https://www.ilo.org/fr/resource/conference-paper/ilc/109/rapport-sur-lapplication-des-normes-internationales-du-travail-2020>
- Annexe 56 Conférence Internationale du Travail, 106^{ème} session, 2017, Rapport III (Partie 1A) de la CEACR, Application des normes internationales du travail, pp. 83, 85 et 100, disponible sur : [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09662/09662\(2017-106-1A\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09662/09662(2017-106-1A).pdf)
- Annexe 57 Conférence Internationale du Travail, 105^{ème} session, 2016, Rapport III (Partie 1A) de la CEACR, Application des normes internationales du travail, pp. 116, disponible sur : [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09662/09662\(2016-105-1A\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09662/09662(2016-105-1A).pdf)

Annexe 58 Conférence Internationale du Travail, 104^{ème} session, 2015, Rapport III (Partie 1A) de la CEACR, Application des normes internationales du travail, pp. 88 et 142, disponible sur : [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09662/09662\(2015-104-1A\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09662/09662(2015-104-1A).pdf)