

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 RÉPUBLIQUE D'INDONÉSIE

Mai 2024

[Traduction du Greffe]

I. INTRODUCTION

1. Le Gouvernement de la République d'Indonésie, en tant qu'État partie à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, présente cet exposé écrit conformément à l'ordonnance rendue le 16 novembre 2023 par la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour ») afin de fournir à celle-ci des renseignements sur la question qui lui a été soumise pour avis consultatif.

2. Le 10 novembre 2023, à sa 349^e session (spéciale), le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail (OIT) a adopté une résolution tendant à demander à la Cour de rendre d'urgence, en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut et de l'article 103 de son Règlement, un avis consultatif sur la question suivante : « Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ? »

3. L'Indonésie reconnaît le droit de grève et garantit la protection des droits connexes par sa législation nationale, notamment la loi n° 13/2003 relative au travail et l'arrêté n° 232/MEN/2003 du ministre du travail et de la transmigration relatif aux conséquences juridiques des grèves non autorisées. Ces textes constituent le cadre juridique de l'exercice du droit de grève.

4. En ce qui concerne la convention n° 87 de l'OIT, l'Indonésie note avec préoccupation que la question du droit de grève fait depuis plusieurs dizaines d'années l'objet d'un contentieux entre travailleurs et employeurs. Ce différend constitue une raison décisive pour la Cour d'exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre à la demande d'avis consultatif, comme on l'expliquera dans la suite de cet exposé.

5. À cet égard, l'Indonésie considère que le moyen le plus raisonnable de régler ce différend consiste à rechercher un consensus tripartite, conformément à l'esprit et à la spécificité de l'OIT. Le mécanisme tripartite que constitue la Conférence internationale du Travail est une instance inclusive grâce à laquelle toutes les parties concernées, y compris les employeurs et les travailleurs, peuvent participer et apporter leur consentement à la prise de décisions, notamment au débat sur la question de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Ce n'est qu'après avoir épuisé ses recours internes que l'OIT pourra demander un avis consultatif sur cette question à la Cour.

II. LA QUESTION POSÉE À LA COUR CONCERNE UN DIFFÉREND EN COURS ENTRE MANDANTS DE L'OIT

A. Employeurs et travailleurs sont des mandants de l'OIT

6. L'OIT a toujours défendu sa structure tripartite caractéristique, affirmant l'égalité entre les gouvernements de ses États membres, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs¹. Cette structure unique incarne un dialogue social en action, dans le cadre duquel

¹ Constitution de l'Organisation internationale du Travail, art. 3. Les articles 7 et 17 disposent que le Conseil d'administration de l'OIT comprend un nombre égal de représentants des organisations de travailleurs et des organisations d'employeurs.

travailleurs, employeurs et gouvernements collaborent entre eux pour élaborer les normes du travail, les politiques et les programmes de l'OIT².

7. Le tripartisme de l'OIT se reflète dans la composition de ses organes. La Conférence internationale du Travail réunit les représentants des membres de l'OIT, à savoir les délégués des employeurs, des travailleurs et des gouvernements³. Chaque délégué a le droit de voter individuellement et de prendre part aux délibérations du processus décisionnel de la Conférence internationale du Travail⁴, qui est l'organe suprême chargé d'examiner et d'adopter les normes internationales du travail⁵.

8. Le caractère tripartite de l'OIT se manifeste également dans la composition de son Conseil d'administration. Celui-ci est composé de 28 délégués représentant les gouvernements, 14 délégués représentant les employeurs et 14 délégués représentant les travailleurs⁶. En tant qu'organe directeur, le Conseil d'administration a pour fonctions, entre autres, de désigner le directeur général de l'OIT⁷, de diriger les activités du Bureau international du Travail⁸, d'établir l'ordre du jour des sessions de la Conférence⁹ et d'examiner les questions relatives aux normes internationales du travail¹⁰.

9. Il est manifeste que le tripartisme préside à l'exercice des fonctions de ces deux organes, qui ont chacun un rôle différent à jouer dans le processus de définition des normes, d'élaboration des politiques et de promotion du travail décent pour tous. Le Conseil d'administration exerce en quelque sorte la fonction exécutive de l'OIT, tandis que la Conférence internationale du Travail exerce, en particulier, sa fonction législative comme un « parlement du travail »¹¹.

B. Caractère contraignant de l'avis consultatif de la Cour pour l'OIT et ses mandants

10. Il est généralement admis que les avis consultatifs de la Cour n'ont pas d'effet obligatoire¹² et qu'ils sont « donné[s] par la Cour non aux États, mais à l'organe habilité pour le lui demander »¹³. C'est pourquoi l'OIT, guidée par le paragraphe 1 de l'article 37 de sa constitution et par l'application

² « Le fonctionnement de l'OIT », OIT, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ilo.org/fr/propos-de-loit/le-fonctionnement-de-loit>.

³ Constitution de l'OIT, art. 3, 7 et 17.

⁴ *Ibid.*, art. 4.

⁵ Conférence internationale du Travail, OIT, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ilo.org/fr/conference-internationale-du-travail-cit>.

⁶ Constitution de l'OIT, art. 7.

⁷ *Ibid.*, art. 8.

⁸ *Ibid.*, art. 10.

⁹ *Ibid.*, art. 14.

¹⁰ OIT, Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 2021.

¹¹ Conférence internationale du Travail, OIT, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ilo.org/fr/conference-internationale-du-travail-cit>.

¹² *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71.

¹³ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 24, par. 31.

de cette disposition dans la pratique, a établi la nature contraignante de l'avis consultatif de la Cour à son égard¹⁴.

11. L'OIT a affirmé cette position avec constance et en de nombreuses occasions¹⁵. Elle a régulièrement considéré comme contraignants les six avis consultatifs donnés à sa demande par la Cour permanente de Justice internationale et les a rapidement intégrés à sa pratique¹⁶. Les avis de la Cour permanente de Justice internationale étaient publiés dans le *Bulletin officiel* du Bureau international du Travail¹⁷ et mentionnés dans le rapport du directeur général du Bureau à la Conférence internationale du Travail, afin que celle-ci puisse adopter et mettre en œuvre les mesures nécessaires pour donner effet à ces décisions à caractère judiciaire¹⁸.

12. Conformément à la disposition de l'article 37 de la Constitution de l'OIT et à son application pratique, l'avis de la Cour sur la question juridique qui lui est posée serait contraignant pour l'OIT et ses mandants tripartites¹⁹, ce qui emporterait par conséquent application directe de l'avis à l'OIT et à ses mandants.

C. Le différend entre le groupe des employeurs et celui des travailleurs est ancien

13. Le désaccord entre le groupe des employeurs et celui des travailleurs sur l'interprétation de la convention n° 87 dure depuis plusieurs dizaines d'années. Il a pris naissance dans les années 1950, lorsque les organes de contrôle de l'OIT ont adopté une interprétation selon laquelle le droit de grève était un corollaire nécessaire du droit syndical et du droit de négociation collective que les États membres sont tenus de mettre en œuvre²⁰. Cette situation a entraîné un désaccord entre le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs sur l'interprétation de la convention n° 87.

14. À la 121^e session du Conseil d'administration, le porte-parole des employeurs du Comité de la liberté syndicale a déclaré qu'« il n'exist[ait] pas, en matière de droit de grève, de réglementation internationale qui autorise les organes de l'Organisation à porter un jugement sur les réglementations nationales que tel ou tel pays peut avoir établies dans ce domaine »²¹.

¹⁴ OIT, Conseil d'administration, 347^e session, doc. GB.347/PV(Rev.), 22 juin 2023. Voir aussi OIT, doc. GB.344/INS/5, p. 8. *Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes, avis consultatif, 1932, C.P.J.I. série A/B n° 50*, p. 68.

¹⁵ OIT, Conseil d'administration, 256^e session, doc. GB.256/SC/2/2, mai 1993. Voir aussi OIT, Conseil d'administration, 347^e session, doc. GB.347/INS/5, 27 février 2023 ; et OIT, Conseil d'administration, 344^e session, doc. GB.344/INS/5, 17 février 2022.

¹⁶ OIT, Conseil d'administration, 344^e session, doc. GB.344/INS/5, 17 février 2022.

¹⁷ Bureau international du Travail, *Bulletin officiel*, vol. XVIII, n° 2, 1933, p. 116.

¹⁸ OIT, Conseil d'administration, 64^e session, 1933 ; et OIT, Conférence internationale du Travail, dix-huitième session, 1934.

¹⁹ OIT, note du Bureau [du conseiller juridique] : « Effet juridique contraignant des avis consultatifs de la CIJ », accessible à l'adresse suivante : https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_900222.pdf.

²⁰ Lee Swepston, « Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike » (2013) 29(2) *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, p. 199-200.

²¹ OIT, Conseil d'administration, 349^e session, doc. GB.349bis/INS/1/1, 14 septembre 2023, p. 13-14.

15. En 1959, la Commission d'experts a observé que l'interdiction de la grève des travailleurs était contraire à la norme prévue au paragraphe 2 de l'article 8 de la convention n° 87²². Cette « interprétation » de la Commission d'experts a suscité des réactions contradictoires parmi les mandants de l'OIT à la cinquante-huitième session de l'OIT en 1973²³. En général, le groupe des travailleurs a soutenu l'interprétation de la Commission d'experts, tandis que le groupe des employeurs l'a contestée.

16. Cette opposition entre le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs s'est poursuivie lorsque les mandants de l'OIT ont répondu à l'assertion de la Commission d'experts selon laquelle « le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la convention n° 87 »²⁴. Réagissant à cette assertion, le groupe des travailleurs l'a approuvée, tandis que le groupe des employeurs a soulevé une objection à son encontre.

17. Le conflit s'est intensifié pendant plusieurs dizaines d'années et, en 2012, une crise institutionnelle majeure a éclaté lorsque la Commission de l'application des normes a été empêchée, pour la première fois de son existence, d'exercer sa fonction de contrôle. Les organes de contrôle de l'OIT ont été paralysés pendant environ trois ans, jusqu'à ce que, à la session de mars 2015 du Conseil d'administration, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs présentent une déclaration conjointe exposant un ensemble de mesures visant à trouver une issue à la situation de blocage dans laquelle se trouvait le système de contrôle. Cette déclaration conjointe a alors été considérée comme un moyen de reprendre l'exercice de la fonction de contrôle, en dépit du fait que le différend sur le droit de grève persistait encore²⁵, y compris lorsque le Conseil d'administration a tenu sa 349^e session (spéciale) en 2023²⁶.

18. Étant donné la durée prolongée de ce différend et la crise qu'il a provoquée, il est plausible qu'il s'agisse d'un conflit idéologique qui dépasse le cadre d'une simple question juridique²⁷. Le différend soulève d'autres questions au sujet de l'OIT, qui concernent notamment le système de contrôle de cette organisation et le développement des normes internationales du travail.

19. Dans ces conditions, l'Indonésie estime que le juste moyen de régler ce différend est de procéder à de larges négociations et de rééquilibrer les rapports entre les mandants de l'OIT, plutôt que de demander à la Cour de « statuer » sur ledit différend.

²² Conférence internationale du Travail, OIT, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, quarante-troisième session, rapport III (partie IV), 1959, par. 68.

²³ OIT, Conseil d'administration, 349^e session, doc. GB.349bis/INS/1/1, 14 septembre 2023, p. 14.

²⁴ Conférence internationale du Travail, OIT, étude générale, quatre-vingt-unième session, rapport III (partie 4B), troisième question à l'ordre du jour, 1994, par. 151.

²⁵ OIT, doc. GB.349bis/INS/1/1, 14 septembre 2023, p. 20, par. 31.

²⁶ *Ibid.*, p. 40, par. 95.

²⁷ Claire La Hovary, « The ILO's Employers' Group and the Right to Strike », (2016) 22(3) *Transfer: European Review of Labour and Research*, p. 44.

III. LA COUR DOIT EXERCER SON POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE D'INVOQUER DES RAISONS DÉCISIVES DE REFUSER DE DONNER L'AVIS SOLLICITÉ

20. Saisie d'une demande d'avis consultatif, la Cour doit commencer par déterminer si elle a compétence pour donner l'avis demandé²⁸. Pour ce faire, elle se base sur le paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, qui dispose qu'elle « 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 »²⁹.

21. L'Indonésie souligne que, conformément à la jurisprudence de la Cour³⁰, le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut doit être interprété comme lui reconnaissant le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies. Dans son avis consultatif sur les *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, la Cour a établi que le fait qu'elle ait compétence ne l'obligeait pas à exercer cette compétence³¹. Elle a poursuivi en déclarant qu'elle examinerait attentivement s'il existait des raisons décisives devant la conduire à refuser de répondre à la demande d'avis consultatif.

A. Donner l'avis consultatif demandé équivaudrait à trancher le différend en cours

22. L'Indonésie soutient que la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de ne pas répondre à la question qui lui est posée, parce que cette question porte sur l'objet même du différend entre les mandants de l'OIT et qu'y répondre équivaudrait à trancher le différend en cours entre le groupe des employeurs et celui des travailleurs.

23. Dans la procédure consultative sur le *Statut de la Carélie orientale*, la Cour permanente de Justice internationale a refusé de donner l'avis consultatif sollicité parce que la question qui lui était posée concernait directement le point essentiel du conflit. Ses membres s'en sont expliqué comme suit : « Répondre à la question équivaudrait en substance à trancher un différend entre les parties. La Cour, étant une Cour de Justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs. »³²

24. Cette jurisprudence revêt pour la présente procédure une pertinence fondamentale dont la Cour devrait tenir compte dans sa réponse à la question du Conseil d'administration. Comme dans l'explication donnée par les membres de la Cour permanente de Justice internationale, il est manifeste que la question posée par le Conseil d'administration concerne le point essentiel du différend entre le groupe des employeurs et celui des travailleurs. Sachant que l'avis de la Cour aura un caractère contraignant à l'égard de l'OIT et de ses mandants, la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de donner l'avis sollicité pour éviter de trancher le différend en cours entre lesdits mandants.

²⁸ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 111, par. 54.*

²⁹ Statut de la Cour internationale de Justice, art. 65, par. 1.

³⁰ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 113, par. 63.*

³¹ *Ibid.*

³² *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923, C.P.J.I. série B n° 5, p. 29.*

B. Défaut de consentement d'une partie à renvoyer le différend devant la Cour

25. Le principe fondamental du consentement revêt la plus grande importance dans l'exercice par la Cour de sa compétence en matière consultative, en particulier lorsque la procédure porte sur un différend bilatéral entre deux parties. L'Indonésie n'est pas sans savoir qu'en général le défaut de consentement d'une partie intéressée au différend est sans effet sur la compétence de la Cour, puisque ce n'est pas aux parties, mais à l'OIT qui l'a sollicité, que l'avis de la Cour serait donné. Cependant, la Cour a constamment reconnu que le défaut de consentement d'une partie intéressée lui imposait de tenir compte de considérations tenant à son caractère judiciaire et pouvait constituer une raison décisive de refuser de répondre à une demande³³.

26. La Cour a développé ce point dans son avis consultatif au sujet du *Sahara occidental*, dans lequel ses membres ont conclu que le défaut de consentement d'une partie intéressée pouvait rendre le prononcé d'un avis consultatif incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour³⁴. Elle a ainsi reconnu que le défaut de consentement pourrait l'amener à ne pas donner l'avis demandé³⁵ et dit qu'elle veillerait à assurer le respect du principe fondamental du consentement à sa juridiction³⁶.

27. Suivant le même raisonnement, les juges de la Cour permanente de Justice internationale ont appliqué ce principe dans la procédure relative au *Statut de la Carélie orientale* lorsqu'ils ont conclu que les parties au différend devaient donner leur consentement à la Cour permanente pour que celle-ci pût exprimer un avis sur la question³⁷. Ils ont déclaré en conséquence que la Cour permanente se voyait dans l'impossibilité de poursuivre la procédure, car celle-ci présupposait le consentement et la coopération des parties intéressées³⁸.

28. Dans la présente espèce, la question soumise à la Cour concerne un différend entre deux parties qui sont des mandants de l'OIT. On notera que ce différend persiste et que le groupe des employeurs conteste la saisine de la Cour pour résoudre le problème. Les employeurs ont déclaré que ce différend entre mandants de l'OIT ne devrait pas être soumis à des organes judiciaires externes tels que la Cour³⁹.

29. Compte tenu de ce qui précède, l'Indonésie soutient que la Cour devrait, conformément à sa jurisprudence, exercer son pouvoir discrétionnaire de ne pas donner l'avis consultatif demandé.

³³ Cette thèse est reprise au paragraphe 85 de l'avis consultatif sur les *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, où la Cour explique qu'il existerait pour elle une raison décisive de refuser de donner un avis consultatif si le fait de répondre à la demande devait avoir pour effet de tourner le principe du consentement.

³⁴ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25, par. 33.

³⁵ *Ibid.*, p. 24-25, par. 32.

³⁶ *Ibid.*, p. 25, par. 33.

³⁷ Dapo Akande, « The Competence of International Organizations and the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice » (1998) 9 *European Journal of International Law*, p. 463.

³⁸ *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923, C.P.J.I. série B n° 5*, p. 29.

³⁹ Organisation internationale des employeurs, 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 », 2023, p. 15.

C. Donner l'avis consultatif demandé serait contraire au cadre tripartite de règlement des différends

30. L'Indonésie estime que le différend actuel entre les employeurs et les travailleurs devrait être traité essentiellement par le mécanisme existant au sein de l'OIT. Le dialogue social prévu par le cadre tripartite de règlement des différends au sein de l'OIT devrait être optimisé de manière à trouver une solution. Un avis consultatif de la Cour risquerait de porter atteinte à la longue pratique du tripartisme inhérente à l'OIT.

31. On a dit que le dialogue social était le moyen idéal de résoudre les différends au sein de l'OIT et on a même suggéré que « [l]e recours à des mécanismes externes risqu[ait] de compromettre l'avenir du dialogue tripartite »⁴⁰. Il est important de préserver le dialogue social au sein de l'OIT, en particulier au sein de la Conférence internationale du Travail, où tous les États membres sont représentés. Le processus tripartite de la Conférence internationale du Travail est le principal mécanisme d'adoption des normes internationales du travail, y compris la norme de protection du droit de grève, qui est actuellement débattue entre les mandants de l'OIT.

32. L'Indonésie note que la Conférence internationale du Travail, qui est pourtant l'organe réunissant l'ensemble des États membres de l'OIT, ne s'est pas vu offrir la possibilité de régler le différend⁴¹. L'action menée pour régler le différend par la voie du dialogue social au sein de la Conférence internationale du Travail n'a pas été correctement exécutée, puisque le Conseil d'administration a décidé, à sa 349^{ter} session (spéciale), de ne pas inscrire la question du droit de grève, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail prévue pour 2024⁴².

33. Compte tenu de ce qui précède, l'Indonésie considère que la possibilité devrait être donnée au mécanisme tripartite de règlement des différends au sein de l'OIT d'épuiser tous les moyens de régler ce différend.

IV. CONCLUSION

34. L'Indonésie soutient qu'il existe des raisons décisives pour que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de refuser de donner l'avis consultatif demandé. Elle estime en outre que le différend entre les employeurs et les travailleurs sur la protection du droit de grève dans le cadre de la convention n° 87 doit être réglé par la voie de négociations exhaustives visant à dégager un consensus tripartite conformément à l'esprit et à la spécificité de l'OIT.

Respectueusement,
Jakarta, le 15 mai 2024.

Le directeur général chargé des affaires juridiques
et des traités internationaux/conseiller juridique,
ministère des affaires étrangères
de la République d'Indonésie,
(Signé) L. Amrih JINANGKUNG.

⁴⁰ OIT, Conseil d'administration, 322^e session, doc. GB.322/PV (2014), par. 94.

⁴¹ *Ibid.*, par. 58.

⁴² OIT, Conseil d'administration, 349^{ter} session, doc. GB.349ter/INS/1/Decision, 2023.