

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

**COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE**

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

**EXPOSÉ ÉCRIT DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE**

**Mai 2024**

*[Traduction du Greffe]*

## INTRODUCTION

1.1. Dans l'ordonnance qu'elle a rendue le 16 novembre 2023, la Cour internationale de Justice (ci-après, « la Cour ») a décidé que l'Organisation internationale du Travail (OIT) et les États parties à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée à San Francisco le 9 juillet 1948, étaient jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question qui lui était soumise pour avis consultatif par l'OIT, laquelle se lit comme suit : *Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ?*

1.2. Le directeur général du Bureau international du Travail (ci-après, « le Bureau ») a présenté la requête de l'OIT à la Cour le 13 novembre 2023, en exécution d'une résolution adoptée par le Conseil d'administration du Bureau (ci-après, « le Conseil d'administration »), à l'issue d'un vote qu'il a tenu à sa 349<sup>e</sup> session (spéciale). Trente-trois membres du Conseil d'administration se sont prononcés en faveur de la saisine de la Cour, 21 contre et 2 membres se sont abstenus.

1.3. La Pologne, qui n'est pas membre du Conseil d'administration pour la période 2021-2024, n'a pas pris part à ce vote. Toutefois, elle compte parmi les 36 États qui ont demandé au directeur général du Bureau d'inscrire de toute urgence à l'ordre du jour de la 349<sup>e</sup> session du Conseil (novembre 2023) la question de l'opportunité de saisir la Cour d'une difficulté d'interprétation de la convention n° 87. Le 14 juillet 2023, la représentante permanente de l'Espagne auprès des organisations internationales à Genève a adressé une lettre en ce sens au directeur général du Bureau au nom des États membres de l'Union européenne, de l'Islande et de la Norvège. Par la suite, le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Barbade, la Colombie et l'Équateur ont également adressé des lettres au Bureau pour appuyer l'idée d'examiner cette question à la 349<sup>e</sup> session du Conseil d'administration.

1.4. À sa 349<sup>e</sup> session (spéciale), tenue le 10 novembre 2023, le Conseil d'administration a adopté la décision suivante :

« Le Conseil d'administration,

Conscient qu'il existe entre les mandants tripartites de l'Organisation internationale du Travail (OIT) un désaccord profond et persistant 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,

Rappelant que cette difficulté d'interprétation découle d'une divergence de vues entre les mandants tripartites de l'Organisation quant au point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87,

Notant que les organes de contrôle de l'OIT ont systématiquement observé que le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale, qui constitue un droit fondamental,

Gravement préoccupé par les incidences que cette difficulté d'interprétation a sur le fonctionnement de l'OIT et la crédibilité de son système normatif,

Affirmant la nécessité que cette difficulté soit résolue conformément à la Constitution de l'OIT,

Rappelant que, aux termes de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, "[t]outes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la ... Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice",

Rappelant la décision consensuelle prise par le Conseil d'administration à sa 320<sup>e</sup> session (mars 2014), dans laquelle celui-ci se félicitait de "l'exposé clair de son mandat par la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la commission pour 2014" :

"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 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 les instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux."

Notant que, malgré les tentatives menées de longue date, aucun consensus n'a été atteint par le dialogue tripartite,

Soulignant que l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution établit que tout renvoi devant la Cour internationale de Justice vise à obtenir l'appréciation de la Cour sur la question ou difficulté d'interprétation objet du renvoi,

Exprimant le vœu que, compte tenu de la structure tripartite unique de l'OIT, non seulement les gouvernements des États Membres de l'Organisation, mais aussi les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT seront invitées à participer directement et sur un pied d'égalité à la procédure écrite et à toute procédure orale devant la Cour,

Décide, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT,

1. de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence, en vertu de l'article 65, paragraphe 1, 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 ?

2. Charge le Directeur général :

- a) de transmettre la présente résolution à la Cour internationale de Justice, accompagnée de tout document pouvant servir à élucider la question, conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut de la Cour ;
- b) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice de permettre que les organisations d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT participent à la procédure consultative ;
- c) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice d'examiner les mesures possibles pour accélérer la procédure, conformément à l'article 103 du Règlement de la Cour, de manière à répondre d'urgence à cette demande;
- d) d'informer le Conseil économique et social des Nations Unies de cette demande, conformément à l'article IX, paragraphe 4, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, 1946. »

1.5. Conformément à l'ordonnance rendue par la Cour le 16 novembre 2023, le Gouvernement de la République de Pologne a décidé de soumettre à la Cour un exposé écrit dans lequel il expose sa position sur certaines questions juridiques ayant trait à la requête de l'OIT.

## II. CONTEXTE FACTUEL ET JURIDIQUE DE LA PROPOSITION

### Dispositions de la législation polonaise régissant le droit de grève

2.1. La Pologne a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, le 25 février 1957. Cet instrument est entré en vigueur à son égard le 25 février 1958. Conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 241 de la Constitution de la République de Pologne, lu conjointement avec le paragraphe 1 de son article 89, la convention n° 87 est réputée ratifiée en vertu d'une loi d'autorisation préalablement adoptée. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 91 de la Constitution, un traité international ratifié en vertu d'une loi d'autorisation préalable possède une autorité supérieure à celle de la loi lorsque celle-ci est incompatible avec le traité.

2.2. Le droit de grève est garanti au paragraphe 3 de l'article 59 de la Constitution polonaise (relevant du titre II intitulé « Les libertés, les droits et les devoirs de l'homme et du citoyen »), selon lequel les syndicats jouissent du droit d'organiser des grèves et d'autres formes de protestations dans les limites prévues par la loi. En outre, le paragraphe 4 du même article dispose que « la liberté de s'affilier à des syndicats et à des associations d'employeurs et les autres libertés syndicales ne peuvent faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont admissibles en vertu des traités liant la République de Pologne ». Le droit de grève est expressément considéré comme un droit de l'homme au paragraphe 3 de l'article 233 de la Constitution, aux termes duquel « la loi définissant l'étendue de la restriction des libertés et des droits de l'homme et du citoyen pendant l'état de calamité peut limiter les libertés et les droits prévus à ... l'article 59, paragraphe 3 (droit de grève) ». Lorsqu'il traite de la restriction des libertés et des droits de l'homme, le législateur polonais mentionne expressément le droit de grève. En doctrine, le droit de grève est recensé parmi les éléments de la liberté syndicale entendue au sens large. Selon le professeur L. Florek, la notion constitutionnelle de « libertés syndicales » comprend, entre autres, le droit de grève. Le professeur B. Cudowski partage ce point de vue et souligne que le droit de grève ne doit pas être considéré uniquement comme un droit subjectif consacré par la loi, mais également comme un droit dérivé de

la liberté syndicale. Le professeur Z. Góral fait remarquer, de son côté, que, si la convention n° 87 elle-même ne prévoit pas expressément le droit de grève, on peut inférer des conclusions des organes de contrôle de l'OIT que la grève ne peut être limitée ou interdite qu'à l'égard des travailleurs dont la fonction est de représenter l'autorité publique.

2.3. Les questions relatives au droit de grève, ainsi que les conditions de son exercice et les principes qui régissent celui-ci, sont encadrées par la loi du 23 mai 1991 sur le règlement des conflits collectifs du travail. Il convient de noter que ce texte a été adopté le même jour que la loi sur les syndicats et celle sur les organisations d'employeurs, de sorte que, d'une certaine manière, il complète les dispositions relatives à la liberté syndicale. Ces trois lois constituent les sources de base du droit collectif du travail polonais.

### **Champ d'application personnel et matériel du droit de grève**

2.4. La définition de la grève donnée à l'article 17 de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail délimite, dans une certaine mesure, le champ d'application personnel du droit de grève. Selon cette disposition, la grève consiste dans un arrêt de travail collectif des salariés. À la suite des modifications apportées à la loi sur les syndicats en 2018, le droit de grève a aussi été élargi aux autres personnes effectuant des activités rémunérées pour un employeur. Par conséquent, au-delà des salariés au sens du code du travail, toutes les personnes exerçant une activité au titre d'un contrat de droit civil, à savoir tous les travailleurs au sens de la Constitution, peuvent faire grève. La législation n'indique pas clairement si les travailleurs jouissent du droit de grève ou s'il leur est permis d'exercer leur liberté de décider d'organiser une grève. S'il est vrai que les publications consacrées au droit collectif du travail mentionnent le droit de grève, en elle-même, la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail ne prévoit aucun instrument régissant l'exercice de ce droit. Dans le cas, par exemple, où des travailleurs se verraient refuser la possibilité de l'exercer, ils ne peuvent pas demander aux tribunaux d'affirmer leur droit de grève. Il semblerait donc qu'il ne s'agisse pas d'un droit subjectif, mais plutôt d'une forme de liberté, découlant de la liberté de s'associer en syndicat.

2.5. La loi sur le règlement des conflits collectifs du travail distingue toutefois le droit de participer à une grève de celui d'en organiser une. Le premier est un droit dont jouissent les travailleurs, tandis que le second appartient aux syndicats. Le droit de grève est un droit individuel propre à chaque travailleur, qui ne peut l'exercer que conjointement avec d'autres travailleurs. Pour leur part, les syndicats se saisissent des conflits du travail en participant à la négociation collective et en représentant ainsi les intérêts collectifs des travailleurs. Néanmoins, c'est aux travailleurs que revient la décision finale de déclencher ou non une grève. Un syndicat ne peut pas contraindre les travailleurs à prendre part à une grève, car, selon la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail, la participation à la grève est volontaire (article 18). En outre, les travailleurs doivent consentir par la voie d'un vote à ce que le syndicat lance un appel à la grève (article 20).

2.6. L'objet de la grève correspond, quant à lui, à l'objet d'un conflit collectif. Ainsi, une grève peut être organisée si les négociations et la médiation engagée ultérieurement ne permettent pas de parvenir à un accord sur les demandes soulevées dans le cadre d'un conflit collectif du travail, demandes qui peuvent porter sur les conditions de travail, les salaires, les prestations sociales et les libertés et droits syndicaux. En revanche, une grève visant à empêcher la mise en œuvre d'une politique publique par le Gouvernement n'est pas considérée comme une grève au sens de la loi. Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT s'est exprimé sur cette question à maintes reprises, en indiquant que les grèves dites « politiques » étaient illégales et n'étaient donc pas protégées par les principes relatifs à la liberté syndicale.

### **Restrictions imposées à l'exercice du droit de grève**

2.7. Le droit de grève n'est pas inconditionnel et son exercice peut être restreint. Cela ressort sans ambiguïté du texte de la Constitution de la République de Pologne. Le paragraphe 3 de l'article 59 de celle-ci dispose en effet que la loi peut, dans l'intérêt public, limiter ou interdire l'exercice du droit de grève par certaines catégories de travailleurs ou dans certains secteurs déterminés. En outre, selon le paragraphe 4 du même article, le droit de grève « ne peu[t] faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont admissibles en vertu des traités liant la République de Pologne ». En d'autres termes, le droit de grève ne peut être restreint que si deux conditions sont réunies : premièrement, la restriction qui lui est imposée doit être établie par la loi et, deuxièmement, elle doit être autorisée par les traités ratifiés par la Pologne.

2.8. Les restrictions imposées au droit de grève dans la législation polonaise se répartissent selon deux critères, un critère objectif et un critère subjectif. Le premier se rapporte au but de la grève, tandis que le second s'applique aux entités qui ne jouissent pas du droit de grève.

2.9. Les restrictions d'ordre matériel imposées au droit de grève sont définies, au premier chef, au paragraphe 1 de l'article 19 de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail. Selon cette disposition, les arrêts de travail dus à une grève qui toucheraient certains postes de travail, certaines installations ou certaines machines sont prohibés lorsqu'ils sont susceptibles de mettre en danger la vie et la santé des personnes ou la sécurité de l'État. Autrement dit, la grève peut uniquement être interdite à certains postes de travail ou sur certains sites, mais non sur l'ensemble du lieu de travail. Par conséquent, les travailleurs de la même entreprise dont les postes n'impliquent aucune responsabilité touchant à la vie et à la santé des personnes ou à la sécurité de l'État jouissent du droit de grève.

2.10. La loi sur le règlement des conflits collectifs du travail n'indique pas précisément quels sont les postes de travail dont les titulaires ne sont pas autorisés à participer à des grèves, ni quels sont les sites visés. L'employeur détermine donc librement les emplois concernés par cette interdiction, qui constitue une restriction supplémentaire au droit de grève. L'utilisation d'un critère matériel (postes de travail, équipements et installations) par le législateur au paragraphe 1 de l'article 19 de la loi pour fonder les exceptions à l'exercice du droit de grève fait qu'il est impossible de définir par anticipation les groupes précis de travailleurs qui en sont privés. Selon l'interprétation que la doctrine donne du paragraphe 1 de l'article 19, cette disposition n'a pas pour objet de poser une interdiction générale de la grève applicable à tel ou tel groupe professionnel ou aux travailleurs exerçant leur activité sur tel ou tel lieu de travail, mais elle permet d'interdire des activités qui sont en substance constitutives d'une grève aux travailleurs tenus de protéger les éléments qu'il mentionne. Ainsi le législateur s'est-il contenté de poser les principes permettant de restreindre le droit de grève. Toutefois, en pratique, des exemples montrent que même les arrêts de travail touchant des équipements mentionnés au paragraphe 1 de l'article 19 n'entraînent pas nécessairement la concrétisation des dangers redoutés, pourvu qu'un certain seuil critique ne soit pas dépassé. En outre, il est important de noter que l'imprécision des termes employés dans cette disposition impose la nécessité d'évaluer au cas par cas si la mise en danger de la vie et de la santé des personnes ou de la sécurité de l'État est susceptible de se produire.

2.11. Des restrictions d'ordre matériel au droit de grève sont également prévues au paragraphe 2 de l'article 19 de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail, qui interdit la grève dans les institutions publiques suivantes :

— la police,

- les forces armées polonaises,
- le service de sécurité intérieure,
- le service de renseignement,
- le bureau central de lutte contre la corruption,
- l'administration fiscale nationale, qui comprend le personnel des douanes et les inspecteurs des impôts,
- le service de contre-espionnage militaire,
- le service de renseignement militaire,
- le service de la protection civile,
- l'administration pénitentiaire,
- le corps des gardes-frontières,
- le corps des gardes du président de la Diète,
- les unités des sapeurs-pompiers.

Les institutions énumérées ci-dessus ont une organisation identique ou analogue à celle d'unités militaires et leurs activités sont étroitement liées à la protection de la sécurité de l'État. Par conséquent, il ne fait aucun doute que l'interdiction de la grève s'applique à leur personnel en uniforme et à leur personnel civil.

2.12. Pour ce qui est des restrictions au droit de grève d'ordre subjectif, il convient de rappeler que les traités que la Pologne a ratifiés autorisent indirectement l'application de ce type de restrictions à la police et aux forces armées, aux fonctionnaires (dans l'intérêt de la sécurité publique ou de la sécurité de l'État), aux travailleurs exerçant des fonctions de niveau élevé dont les activités sont généralement considérées comme ayant trait à l'élaboration des politiques à suivre ou à des tâches de direction, ainsi qu'aux travailleurs dont les tâches ont un caractère hautement confidentiel.

2.13. Le législateur polonais a adopté, de son côté, une approche plutôt large en la matière. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 19 de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail, toutes les personnes travaillant pour l'État polonais, les administrations publiques centrales et les collectivités publiques territoriales, les cours et tribunaux et les parquets sont privés du droit de grève, qu'elles soient ou non fonctionnaires. De plus, les travailleurs et agents dont le droit de constituer des syndicats est limité par une réglementation spécifique à leur profession (par exemple, les salariés de la Cour des comptes) ne sont pas non plus autorisés à faire grève.

2.14. La législation polonaise relative au droit de grève a fait l'objet de multiples examens de la part du Comité de la liberté syndicale, le dernier cas en date étant lié à une plainte déposée par le syndicat indépendant et autonome « Solidarność » (ci-après, « NSZZ Solidarność ») le 14 janvier 2015 pour violation alléguée des conventions de l'OIT n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948 et n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique de 1978 (cas n° 3111). La question du droit de grève a également donné lieu à une mission d'assistance technique de l'OIT en Pologne qui a eu lieu du 14 au 16 mai 2014 à la demande du Gouvernement polonais.

2.15. La mission de l'OIT a estimé que les restrictions imposées au droit de grève des travailleurs du secteur public devraient être limitées aux agents de l'État exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État. Toutefois, les organes de contrôle de l'OIT n'ont jamais défini le sens exact de cette expression. Pour décider quels membres de la fonction publique doivent être privés du droit de grève, il faudrait, par exemple, mettre en place un organe tripartite chargé de déterminer lesquels exercent précisément des fonctions d'autorité au nom de l'État. Pour ceux dont il est établi qu'ils exercent de telles fonctions, et qui seraient de ce fait privés du droit de grève, il conviendrait de prévoir des garanties compensatoires, à savoir des mécanismes acceptables pour toutes les parties permettant de parvenir à un règlement définitif des conflits.

2.16. Dans ce contexte, le Comité de la liberté syndicale a déclaré dans son rapport sur le cas n° 3111 que les restrictions du droit de grève dans la fonction publique ne devraient s'appliquer qu'aux agents publics (membres de la fonction publique) qui agissent au nom de l'État et il a recommandé au Gouvernement polonais d'étudier la possibilité d'établir une procédure pour déterminer quels agents publics mentionnés au paragraphe 3 de l'article 19 de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail et à l'article 2 de la loi sur la fonction publique du 21 novembre 2008 exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État, et pourraient donc voir leur droit de grève limité en vertu du paragraphe 3 de l'article 78 de la loi sur la fonction publique et du paragraphe 3 de l'article 19 de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail.

### **Recours devant le Tribunal constitutionnel**

2.17. Une requête formée par le syndicat NSZZ « Solidarność » aux fins de l'examen de la conformité du paragraphe 3 de l'article 19 de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail avec la Constitution de la République de Pologne (dossier numéro K 23/14) est pendante devant le Tribunal constitutionnel. Le syndicat NSZZ « Solidarność » y prie le Tribunal d'examiner la conformité du paragraphe 3 de l'article 19 de la loi du 23 mai 1991 sur le règlement des conflits collectifs du travail avec le paragraphe 4 de l'article 59 de la Constitution, en vue de déterminer si le paragraphe 3 de l'article 19 de la loi est conforme aux articles 2<sup>1</sup> et 11 de la convention de l'OIT n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et aux articles 1 (paragraphe 2) et 9 de la convention de l'OIT n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique du 27 juin 1978, ratifiée par la Pologne le 12 juillet 1982. Aux termes des dispositions contestées, les agents travaillant pour les organismes publics, les administrations publiques centrales et les collectivités publiques territoriales, les cours et tribunaux et les parquets ne jouissent pas du droit de grève. Le requérant affirme que l'interdiction du droit de grève édictée au paragraphe 3 de l'article 19 de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail est contraire aux articles 2 et 11 de la convention n° 87 en ce qu'elle est trop large.

2.18. Dans cette affaire n° K 23/14, le bureau du procureur général polonais a exposé la situation dans les termes suivants :

« [L]a convention (n° 87) porte sur la liberté syndicale et la protection des droits syndicaux. Au sens large, la liberté syndicale englobe également le droit de grève. Dans son article 2, la convention garantit aux travailleurs le droit de constituer des organisations de leur choix et celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières. Aucune des dispositions de la convention ne prévoit de restriction du droit de grève, contrairement à ce qu'il en est pour la liberté syndicale au sens large. Son article 11 fait obligation à chacun des membres de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la convention est en vigueur de

---

<sup>1</sup> Dans sa correspondance ultérieure, le syndicat NSZZ « Solidarność » a indiqué qu'il fallait lire « article 3 » et non « article 2 ».

s'engager à prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice des droits syndicaux. Une disposition spéciale vise les forces armées et la police, pour lesquelles la législation nationale détermine la mesure dans laquelle les garanties prévues dans la convention sont applicables (voir le paragraphe 1 de l'article 9 de la convention). Selon une interprétation littérale de l'article 11 de la convention, chacune des parties s'engage à mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour faire en sorte que les travailleurs puissent exercer librement leurs droits syndicaux. La distinction établie à l'article 9 entre le régime applicable aux forces armées et à la police et celui applicable aux autres travailleurs (article 11) indique que la convention prévoit que ces catégories de travailleurs reçoivent un traitement différent. Il convient de souligner que la convention ne restreint pas le droit des États parties d'édicter des interdictions de faire grève au sein de certaines institutions, mais se contente de leur faire obligation de mettre en œuvre les mesures nécessaires et appropriées pour l'exercice de la liberté syndicale. Le législateur a en principe consacré le droit de grève, car il ne l'a exclu que dans les exceptions énumérées au paragraphe 3 de l'article 19 de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail, tout en prévoyant (à titre compensatoire) le droit d'organiser des mouvements de protestation et des grèves de solidarité ; il n'a donc pas manqué à l'obligation de mettre en œuvre les mesures nécessaires et appropriées. »

2.19. De son côté, la Diète a exprimé la position suivante sur la question :

« [L]a Diète tient à souligner que, dans les conventions de l'OIT, le droit de grève n'est pas expressément réglementé ni expressément consacré comme droit subjectif. Les travaux de doctrine menés sur la question expliquent cette situation de deux façons. Premièrement, l'OIT favorise le recours au dialogue pour régler les conflits entre employeurs et travailleurs. Deuxièmement, l'adoption d'une convention, qui est un instrument ayant force obligatoire, n'a de sens que lorsque ses dispositions sont susceptibles d'être reprises à leur compte par l'ensemble ou au moins la plupart des membres de l'OIT. En outre, il s'avère impossible en pratique de mettre au point des dispositions détaillées régissant le droit de grève qui pourraient être acceptées partout dans le monde. La diversité des législations et des pratiques des États en la matière est trop grande (en raison des différences existant entre leurs systèmes sociopolitiques et entre leurs degrés de développement économique) pour que l'on puisse parvenir à des solutions juridiques uniformes. Par conséquent, aucune tentative n'a été entreprise pour mettre en place des normes réglementant le droit de grève, tant il est clair que toute action en ce sens serait vouée à l'échec. Il n'en demeure pas moins que le droit de grève est reconnu indirectement dans les documents de l'OIT. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale considèrent de longue date que la grève est un moyen légitime de défendre les intérêts des travailleurs et que l'article 3 de la convention n° 87 englobe le droit de grève en tant qu'élément du droit des syndicats d'organiser leur activité (M. Kurzynoga, *Conditions de la légalité de la grève*, Varsovie 2011, p. 26 et 27) ... Bien que la convention en question n'édicte pas le droit de grève, les organes de contrôle de l'OIT reconnaissent l'existence d'un tel droit sur le fondement de l'interprétation qu'ils donnent à cette convention, notamment aux dispositions de son article 3 — non invoquées par le requérant comme éléments de contrôle de constitutionnalité —, qui confèrent aux syndicats le droit d'organiser librement leur activité et de formuler des programmes d'action visant à soutenir et à défendre leurs membres, et font obligation aux autorités publiques de s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal (J. Skoczyński, *Représentation des droits et intérêts des agents publics*, [dans] G. Goździewicz, *Représentation des droits et intérêts des salariés*, Toruń 2001, p. 277). La Diète estime donc que l'article 2 de la convention n° 87 de l'OIT n'est pas une norme de contrôle de constitutionnalité appropriée dans le cadre de la procédure

intéressant le paragraphe 3 de l'article 19 de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail. En revanche, il serait permis d'apprécier le problème de constitutionnalité soulevé par le requérant à l'aune de l'article 11 de la convention n° 87. Cette disposition fait obligation aux États signataires de prendre les mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs le libre exercice de leurs droits syndicaux. Le droit de grève constitue sans aucun doute l'un des éléments de la liberté syndicale entendue au sens large. Toutefois, il convient de souligner que, dans le contexte de la convention n° 87, le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a conclu que le fait de reconnaître la liberté d'association aux fonctionnaires employés dans les services publics ne revenait pas à leur accorder le droit de grève (*Recueil de décisions et de principes* du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, cinquième édition 2006, *op.cit.*, par. 572). La question des limites dans lesquelles il est permis d'exercer le droit de grève continue de faire l'objet de vifs débats entre les partenaires sociaux au sein de l'OIT (voir le 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, Genève, 23-25 février 2015). »

### III. PLAINTÉ CONTRE LE GOUVERNEMENT POLONAIS POUR NON-OBSERVATION DE LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT

3.1. À la soixante-huitième session de la Conférence internationale du Travail, tenue à Genève du 2 au 23 juin 1982, M. Marc Blondel, délégué travailleur de la France, et M<sup>me</sup> Liv Buck, déléguée travailleuse de la Norvège, ont déposé une plainte contre le Gouvernement polonais en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, pour non-observation de la convention (n° 87) de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Les plaignants alléguaient notamment que, à la suite de l'imposition de la loi martiale en Pologne, le droit de grève avait été suspendu et des travailleurs et syndicalistes arrêtés et condamnés pour avoir participé à des grèves. Selon eux, ces actes étaient contraires à l'article 3 de la convention n° 87. Le 27 mai 1983, le Conseil d'administration a décidé d'instituer une commission d'enquête chargée d'examiner cette plainte en vertu du paragraphe 3 de l'article 26 de la Constitution de l'OIT.

3.2. En 1986, le Conseil d'administration a adopté le rapport élaboré sur la question par la commission d'enquête. Celle-ci faisait observer dans ce rapport ce qui suit :

« [L]a convention n° 87 ne contient aucune garantie spécifique concernant la grève. Toutefois, les organes de contrôle de l'OIT ont toujours considéré — 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 (article 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". » (Par. 517.)

Elle apportait en outre la précision suivante :

« [L]a commission doit examiner ces dispositions [concernant les limitations du droit de grève] pour déterminer si elles imposent des restrictions de nature à mettre en cause le droit de grève et par là même le droit des syndicats d'organiser leur activité (article 3 de la convention n° 87) en vue de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (article 10 de cette même convention). » (Par. 553.)

La commission a recommandé au Gouvernement de modifier sa législation dans un bref délai afin que soient clairement et pleinement reconnus les droits consacrés dans les conventions n° 87 et n° 98, dont « le droit des syndicats d'organiser leur activité, ce qui impliqu[ait] la suppression des limitations trop strictes apportées à l'exercice du droit de grève » (par. 576).

3.3. Bien que la République populaire de Pologne ait suspendu ses relations avec l'OIT à la suite de la décision du Conseil d'administration d'instituer cette commission d'enquête et qu'elle n'ait tenu aucun compte du rapport rendu par celle-ci, ni le Gouvernement de la République populaire de Pologne, ni celui de la République de Pologne n'ont jamais contesté la recommandation de la commission d'enquête concernant le droit de grève. Dans ses rapports sur l'application de la convention n° 87 soumis au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT et dans ses prises de position devant la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail, le Gouvernement polonais a fourni des renseignements au sujet des modifications apportées à sa législation sur le droit de grève et fait référence aux commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT relatifs à ce droit.

#### IV. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

4.1. Selon le Gouvernement polonais, le droit de grève n'est pas expressément édicté dans les dispositions de la convention n° 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Néanmoins, il constitue un élément de la liberté de s'associer en syndicat. Le droit de grève peut être tiré des dispositions de la convention n° 87 de l'OIT, comme corollaire de la liberté syndicale.

4.2. Étant donné que la Constitution de la République de Pologne ne permet d'imposer des restrictions à la liberté syndicale que pour autant qu'elles sont prévues dans les traités ratifiés, l'avis consultatif qui sera rendu par la Cour sur le point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87 revêtira une importance particulière pour l'ordre juridique polonais.

4.3. L'avis consultatif de la Cour contribuera également de façon déterminante à assurer la sécurité juridique et le bon fonctionnement du système de contrôle de l'OIT.

4.[4]. Le Gouvernement polonais prie la Cour de se prononcer sur la requête de l'OIT en tenant compte des observations formulées ci-dessus.

---