

Cour internationale de Justice

Requête pour avis consultatif formulée par l'Organisation internationale du Travail

Droit de grève au regard de la convention n° 87 de l'OIT

Exposé écrit présenté par l'Organisation internationale des employeurs

16 mai 2024

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ EXECUTIF.....	4
II. INTRODUCTION.....	12
III. QUESTION POSÉE À LA COUR.....	13
IV. LE MANDAT, LA STRUCTURE ET LES PROCÉDURES DE L'OIT.....	16
A. L'OIT	16
1. La Conférence internationale du Travail (CIT).....	17
2. Le Conseil d'administration du BIT.....	20
3. Le Bureau international du Travail (BIT)	22
B. La procédure normative de l'OIT	23
C. Le système de contrôle des normes de l'OIT	28
1. La Commission de l'application des normes de la CIT	29
2. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR).....	34
3. Le Comité de la liberté syndicale	41
D. Évènements importants	45
1. La période de la guerre froide (1947-1989)	45
2. L'étude d'ensemble de la CEACR de 1994	46
3. La 101e session de la CIT, 2012	48
4. La réunion tripartite sur la C87 pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national, 2015	52
5. Les 349e bis et ter sessions (spéciales) du Conseil d'administration, novembre 2023	55
V. APPLICATION DE LA CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITÉS.....	57
A. Les principaux articles de la C87	57
B. L'article 5: traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale	57
1. La CVDT en tant que droit international coutumier: rétroactivité et application de nature générale	61
C. Article 31: règle générale d'interprétation.....	63
1. Article 31(1): Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.	63
a) Le sens ordinaire.....	64
b. Le contexte.....	66
c) L'objet et le but.....	76

d) Conclusion sur l'article 31(1)	80
2. Article 31 (2): Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:.....	80
a) Tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité	80
b) Tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.	83
3. Article 31(3): Il sera tenu compte, en même temps que du contexte: ..	84
a) De tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions. .	84
b) 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	103
c) De toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties	135
d) Le principe "in dubio mitius"	141
e) Article 31(4): Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties	142
D. Article 32: Moyens complémentaires d'interprétation.....	142

VI. IMPLICATIONS PLUS VASTES..... 153

VII. CONCLUSION..... 156

VIII. LISTE DES ANNEXES 157

A. Interprétations de la CEACR sur le droit de grève dans la convention n° 87 de l'OIT	157
B. Tableau des observations et des demandes directes de la CEACR et des cas individuels examinés par la Commission de l'application des normes sur la convention n° 87 de l'OIT et le droit de grève.....	157
C. Tableau des pays ayant exprimé leur désaccord avec la position de la CEACR sur le droit de grève dans la convention n° 87 de l'OIT	157
D. Tableau des pays s'étant exprimés en faveur d'une action normative sur la question du droit de grève	157
E. Observations de l'OIE au titre de l'Article 23(2) de la Constitution de l'OIT sur l'application en droit et en pratique de la convention n° 87 de l'OIT	157
F. Tableau des pays soutenant que le droit de grève n'est pas couvert par la convention n° 87 de l'OIT	157
G. Tableau des pays s'étant exprimés en faveur de la résolution de la question du droit de grève à travers le dialogue social	157
H. Tableau des commentaires formulés par la CEACR sur le droit de grève concernant les Etats Membres ayant ratifié la convention n° 87 de l'OIT	157

I. RÉSUMÉ EXECUTIF

1. Cette honorable Cour est invitée à rendre 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. L'Organisation internationale des employeurs (ci-après, l'OIE) souhaite, dans un souci de clarté, identifier à titre liminaire: 1) les aspects de cette question qui ne font pas l'objet d'une controverse, 2) les éléments qui, à l'inverse, demeurent controversés, et 3) le postulat quelque peu vague de cette question.
3. Premièrement, l'existence et la reconnaissance du droit de grève, en tant que tel, ne fait l'objet d'aucune contestation. Les représentants employeurs au sein de l'Organisation internationale du Travail (ci-après, l'OIT) ont explicitement reconnu aux travailleurs et aux employeurs le droit de mener des actions collectives pour défendre leurs intérêts professionnels légitimes¹. En outre, l'OIE ne conteste pas le fait que le droit de grève soit reconnu dans la législation et la pratique nationales de nombreux pays, en dépit des disparités importantes pouvant exister concernant l'étendue de ce droit ainsi que les limites et les conditions qui y sont attachées. Enfin, l'OIE ne conteste pas non plus le fait que certains instruments adoptés au niveau international ou régional reconnaissent le droit de grève, de manière explicite ou implicite (tel que déterminé par les organes ou tribunaux régionaux et internationaux compétents).
4. Deuxièmement, les questions qui, à l'inverse, demeurent controversées sont les suivantes: 1) le droit de grève est-il inclus dans la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ci-après, la C87)?; 2) par conséquent, les États parties à la C87 sont-ils tenus de respecter ce droit de grève en question?; et 3) les organes de contrôle de l'application des normes de l'OIT sont-ils compétents pour surveiller la mise en œuvre du droit de grève dans les États parties à la C87?

¹ OIT, «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 2016 [Dossier du BIT, document n° 106].

5. Troisièmement, la question posée par l'OIT à cette honorable Cour, en des termes quelque peu vagues, concerne le fait de savoir si «*le droit de grève [dans le cadre de] la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948*» se réfère:
- a) à un droit de grève de manière abstraite, ou
 - b) au droit de grève tel que défini par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après, la CEACR) en ce qui concerne l'étendue de ce droit ainsi que les limites et les conditions qui y sont attachées.
6. L'OIE fait respectueusement valoir que quelle que soit la signification potentielle du «droit de grève» qui est retenue entre ces deux options, la réponse à la question posée à la Cour est «non». En d'autres termes, l'application correcte des règles d'interprétation énoncées au sein de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (ci-après, la CVDT) à l'égard de la C87 révèle que le «droit de grève des travailleurs et de leurs organisations» n'est pas protégé par la C87. Par conséquent, les États parties à la C87 ne sont soumis à aucune obligation en matière de droit de grève en vertu de la C87, et les organes de contrôle de l'application des normes de l'OIT ne jouissent d'aucune compétence pour surveiller la mise en œuvre d'un droit de grève dans le cadre de la C87.
7. En ce qui concerne la première option évoquée au sein du sous-paragraphe a) ci-dessus, à savoir s'il existe un droit de grève de manière abstraite au sein de la C87, les représentants employeurs font respectueusement valoir qu'une telle proposition est insensée. Il est, en effet, bien connu que la C87 ne fixe elle-même aucune limite au droit de grève. Or, le droit de grève ne peut, par définition, être absolu. Le fait d'interpréter la C87 comme établissant un droit de grève reviendrait à établir une autorisation à interférer et à violer les droits d'autrui sans aucune limite. En effet, tous les instruments régionaux et internationaux qui font référence au droit de grève définissent simultanément les limites posées à l'exercice de ce droit ou, du moins, prévoient que ces limites seront déterminées via un autre instrument.
8. En ce qui concerne la seconde option évoquée au sein du sous-paragraphe b) ci-dessus, à savoir un droit de grève qui serait établi au sein de la C87 conformément aux orientations formulées par la CEACR en ce qui concerne l'étendue de ce droit ainsi que les limites et

les conditions qui y sont attachées, il convient de noter que, en l'absence de dispositions relatives au droit de grève dans les conventions de l'OIT, la CEACR a, de manière unilatérale et prétendument au moyen d'une «interprétation»² de la C87, élaboré de sa propre initiative des règles détaillées et de grande envergure concernant l'étendue du droit de grève ainsi que les limites et les conditions qui y sont attachées (au sein du paragraphe 145 de son étude d'ensemble de 1994, la CEACR indique: «*En l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève dans les textes fondamentaux, les organes de contrôle de l'OIT ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière*»). Ces commentaires et observations sur le droit de grève, sujet majeur et controversé des relations professionnelles, sont présentés par la CEACR comme un ensemble complet et autonome de règles devant être pleinement respectées par les États parties à la C87. D'un point de vue quantitatif, l'ensemble de ces règles pourrait facilement donner lieu à l'élaboration d'une nouvelle convention de l'OIT consacrée spécifiquement à ce sujet³.

9. L'OIE estime que: *i)* la position exhaustive et détaillée de la CEACR sur la question de l'étendue du droit de grève et des limites qui y sont attachées va bien au-delà de l'application correcte des règles d'interprétation énoncées dans la CVDT à la C87, et que *ii)* la compétence de la CEACR en tant qu'organe de contrôle de l'application des normes ne lui confère pas autorité pour rendre des décisions licites sur l'interprétation correcte de la C87. Une telle perspective serait particulièrement contestable dans des circonstances où les décisions rendues par la CEACR aboutiraient à l'élaboration d'une codification dans un domaine extrêmement sensible et controversé du droit du travail, en dehors de la procédure tripartite prévue au sein de la Constitution de l'OIT pour l'élaboration des normes.

² Les employeurs sont en désaccord avec l'activité de nature interprétative de la CEACR qui a abouti à consacrer un droit de grève (qui n'y figure pas) au sein de la C87 et à élaborer des règles détaillées à ce sujet. Ils considèrent donc que des termes tels que «opinions», «commentaires» ou «observations» (au lieu du terme «interprétation») sont plus appropriés pour refléter la **nature subjective** des activités de la CEACR au sujet de la C87.

³ Voir l'annexe A - Interprétations de la CEACR sur le droit de grève dans la convention n° 87. Il existe environ 60 règles élaborées par la CEACR sur le droit de grève portant notamment sur: la définition des différentes formes de grève autorisées; des règles détaillées concernant les restrictions autorisées, par exemple en ce qui concerne les services essentiels, les fonctionnaires ou les situations de crise; les conditions préalables à l'exercice de la grève, telles que le préavis et le quorum et la majorité requise pour déclencher une grève; les règles relatives aux piquets de grève, à l'occupation des lieux de travail et à la réquisition des grévistes; et la possibilité d'imposer un arbitrage obligatoire et des sanctions.

10. Aux fins de l'application de la CVDT à la C87, il importe tout d'abord de prendre en considération l'article 5 de la CVDT qui indique clairement que la CVDT ne peut s'appliquer à la C87 (qui est un «*traité adopté au sein d'une organisation internationale*») que «*sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation*». Par conséquent, l'article 5 de la CVDT institue une *lex specialis* au profit des instruments constitutifs, conventions, décisions, résolutions et pratiques établies de l'OIT. Dans ce contexte, trois aspects particulièrement importants de l'OIT doivent être pris en considération, à savoir: la structure unique de l'OIT qui requiert une interaction et une coopération de nature tripartite, l'importance particulière accordée aux travaux préparatoires dans le cadre de l'interprétation des normes de l'OIT, et la pratique établie de l'OIT consistant à se conformer à sa procédure constitutionnelle pour l'élaboration des normes. Il s'agit là de fondements essentiels en termes d'analyse sur lesquels doit se fonder toute approche d'interprétation correcte de la part de la Cour.

11. Concernant ensuite les règles fondamentales de la CVDT en matière d'interprétation, l'article 31(1) de la CVDT dispose que les interprétations doivent être faites en «*suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte [...]*». À cet égard, il convient de noter que la C87 ne contient aucune mention des termes «grève» ou «droit de grève», alors même que d'autres instruments adoptés au niveau international ou régional contiennent le terme «grève». En outre, le texte de la C87 ne fait aucune référence à l'étendue du droit de grève ou aux limites qui y sont attachées, ou encore à l'organe ou l'organisme compétent pour déterminer l'étendue ou les limites de ce droit. Il n'est donc pas possible d'interpréter le sens ordinaire attribué aux termes utilisés au sein de la C87 dans leur contexte comme englobant un droit de grève.

12. L'article 31(1) de la CVDT exige également que le traité soit interprété «*à la lumière de son objet et de son but*». Le préambule de la C87 confirme que l'objet et le but de l'adoption de cette convention étaient de codifier la liberté syndicale, en tant que l'un des moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix. L'objet et le but de la C87 n'indiquent donc nullement que cette convention viserait à protéger le droit de grève.

13. L'application de l'article 31(2) de la CVDT révèle également l'absence de tout accord sur le droit de grève qui serait *«intervenue entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion»* de la C87 ou d'un instrument sur le droit de grève qui aurait été établi *«par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion»* de la C87 *«et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport»* à la C87.

14. Par ailleurs, il n'existe aucun élément pouvant attester d'un *«accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation»* de la C87 *«ou de l'application de ses dispositions»*, au sens de l'article 31(3)a) de la CVDT. À l'inverse, au cours des dernières décennies, plusieurs États parties à la C87 ont reconnu à plusieurs reprises que la C87 n'établit pas, de manière explicite ou implicite, un droit de grève au sein de ses dispositions. Plus particulièrement, le groupe gouvernemental⁴ du Conseil d'administration du BIT (ci-après, le Conseil d'administration) a, dans sa déclaration du 23 février 2015, noté que le droit de grève *«n'est pas un droit absolu. Sa portée et les conditions de son exercice sont réglementées au niveau national»*. Dans le cadre de cette déclaration, le groupe gouvernemental se déclare *«[prêt], dès aujourd'hui, à envisager de débattre»* des modalités de l'exercice du droit de grève *«dans la forme et le cadre qui seront considérés comme adaptés»* (non précisé encore). Cette déclaration ne constitue en aucun cas un *«accord ultérieur»* sur l'existence d'un droit de grève dans la C87 mais reflète davantage une compréhension commune selon laquelle le droit de grève n'est pas encore réglementé, que ce soit au sein de la C87 ou des autres conventions de l'OIT.

15. En outre, il n'existe aucune *«pratique ultérieurement suivie dans l'application»* de la C87 *«par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité»*, au sens de l'article 31(3)b) de la CVDT. Le fait que de nombreux États parties à la C87 n'aient pas aligné leur législation et leur pratique sur l'ensemble des orientations formulées par la CEACR concernant le droit de grève, tel que cela ressort des

⁴ Les membres réguliers du groupe gouvernemental sont: l'Algérie, l'Allemagne, l'Angola, l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, le Cambodge, la Chine, les Émirats arabes unis, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, le Ghana, l'Inde, la République islamique d'Iran, l'Italie, le Japon, le Kenya, le Mexique, le Panama, la République de Corée, la Roumanie, le Royaume-Uni, le Soudan, Trinité-et-Tobago, la Türkiye, le Venezuela (Rép. bolivarienne du) et le Zimbabwe. Les membres adjoints du groupe gouvernemental sont: l'Albanie, l'Australie, le Bahreïn, le Bangladesh, la Belgique, le Botswana, le Brunei Darussalam, le Burkina Faso, le Canada, la Colombie, Cuba, la République dominicaine, l'Espagne, l'Éthiopie, l'Indonésie, la Jordanie, le Lesotho, la Lituanie, le Mali, la Mauritanie, la Norvège, le Pakistan, les Pays-Bas, la Pologne, la République-Unie de Tanzanie, le Tchad, la Thaïlande et l'Uruguay.

commentaires formulés à ce sujet depuis de nombreuses années, et que, dans ce contexte, ces États soient parfois allés jusqu'à contester expressément l'existence d'un droit de grève au sein de la C87, témoigne clairement de l'absence de toute pratique suivie par les États parties à la C87 par laquelle serait établi leur accord à l'égard d'un droit de grève au sein de la C87. Plus particulièrement, le fait qu'un «droit de grève» existe au niveau national dans de nombreux pays, bien que sous des formes très différentes, ne signifie pas que ce droit découle nécessairement de la C87. Par ailleurs, les conclusions et recommandations formulées par le Comité de la liberté syndicale du BIT (ci-après, le Comité de la liberté syndicale) ne constituent pas non plus une *«pratique ultérieurement suivie»*, au sens de l'article 31(3)b) de la CVDT dans la mesure où elles ne sont pas formulées *«à l'égard de l'interprétation»* de la C87.

16. Enfin, le recours aux moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires sur la C87, tel que prévu par l'article 32 de la CVDT, en vue de *«confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31»* montre de manière concluante qu'il n'existait aucune intention de réglementer le droit de grève dans le cadre de la C87, les parties ayant expressément exprimé leur intention de traiter cette question dans le cadre d'un processus normatif ultérieur sur l'arbitrage et la conciliation⁵. Les travaux préparatoires sur la C87 reflètent clairement la décision adoptée en 1948 par la Conférence internationale du Travail (ci-après, la CIT), organe législatif suprême de l'OIT, consistant à adopter une convention sur la liberté syndicale sans réglementer en même temps le droit de grève. Par ailleurs, les travaux préparatoires sur la C87 témoignent également du fait que la C87 n'a pas été conçue dans l'objectif de réglementer de manière détaillée les questions liées à la liberté syndicale. Par conséquent, les orientations détaillées formulées par la CEACR sur le droit de grève sont incompatibles avec la nature et le but de la C87 en tant que *«énoncé concis de certains principes fondamentaux»*.

17. Dans l'ensemble, le résultat de l'application correcte des critères d'interprétation inscrits au sein de la CVDT ne laisse planer aucun doute quant au fait que le droit de grève n'est pas inscrit au sein de la C87 et que, par conséquent, les États parties à la C87 ne sont

⁵ Voir BIT, Procès-verbaux de la 102^e session du Conseil d'administration, juin-juillet 1947, annexe III [Dossier du BIT, document n° 146] et CIT, Rapport VII - Liberté d'association et relations industrielles, 1947 [Dossier du BIT, document n° 147].

soumis à aucune obligation en la matière qui pourrait faire l'objet d'un suivi de la part des organes de contrôle de l'application des normes de l'OIT.

18. L'OIE fait respectueusement valoir que cela ne représente en aucun cas un recul concernant les droits des travailleurs consacrés au niveau international, ni aucune autre forme d'injustice pour les travailleurs. En effet, rien ne s'oppose au fait que l'OIT puisse, à tout moment, reconnaître et réglementer le droit de grève par le biais de sa procédure normative établie au sein de sa Constitution. L'OIT dispose de tous les moyens juridiques et institutionnels nécessaires pour parvenir à une solution équilibrée sur le droit de grève et faisant l'objet d'un large consensus via une action normative. Par l'intermédiaire de la CIT, de composition tripartite, l'OIT pourrait adopter sans plus attendre une convention sur le droit de grève, permettant ainsi de définir l'étendue de ce droit ainsi que les limites et les conditions qui y sont attachées. En réalité, par le passé et plus récemment, les employeurs ainsi que d'autres mandants de l'OIT se sont déjà prononcé, à plusieurs reprises, en faveur d'un document ou d'un instrument tripartite distinct sur la question du droit de grève (qui pourrait prendre la forme soit d'une convention soit d'une recommandation)⁶.
19. La procédure normative de l'OIT, qui vise à garantir la sécurité juridique, a été mise en œuvre de manière répétée et avec succès depuis la création de l'OIT, concernant une très grande variété de sujets pour lesquels il était nécessaire d'établir des règles contraignantes. Ce n'est que grâce à ce processus de codification que tous les mandants de l'OIT jouissent de la garantie de pouvoir participer à l'élaboration de ces règles, tel que prévu par la Constitution de l'OIT. En outre, seule la mise en œuvre de la procédure normative de l'OIT permettra de s'assurer que toute codification du droit de grève puisse prendre en considération les différents systèmes de relations professionnelles et autres spécificités existants au sein de tous les États Membres de l'Organisation.
20. Le fait que, pour différentes raisons, l'OIT n'ait pas encore tenté d'adopter une convention sur le droit de grève ne justifie en rien le fait que la CEACR, même si elle est

⁶ Voir BIT, Procès-verbaux de la 253^e session, GB. 253/PV(Rev.), mai-juin 1992, p. I/16; et BIT, 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 112^e session de la Conférence internationale du Travail, GB.349ter/INS/1, octobre 2023 [**Dossier du BIT, document n° 32**].

bien intentionnée, puisse être à même de combler une soi-disant lacune au sein de la C87 en élaborant, de manière unilatérale, une codification de règles fixant l'étendue du droit de grève et les limites qui y sont attachées. Le fait de légitimer ce prétendu développement progressif du droit de grève par la CEACR constituerait une atteinte inacceptable à la souveraineté des États et une attaque au principe de la sécurité juridique.

21. L'OIE veut croire que la Cour reconnaîtra l'existence de règles et procédures claires au sein de l'OIT permettant d'élaborer des normes contraignantes et s'appliquant de la même manière à tout sujet pour lequel il est souhaitable de disposer de normes contraignantes. Le droit de grève ne peut pas faire exception à l'application de ces règles et procédures pour la simple raison qu'il s'agirait d'une question considérée comme étant trop controversée ou trop complexe pour être codifiée au sein d'une convention. L'OIE espère que cette honorable Cour rappellera à l'OIT qu'elle ne peut pas se soustraire à ses responsabilités en déléguant sa compétence en matière d'élaboration de normes contraignantes à un organisme non tripartite, tel que la CEACR, dont la fonction n'inclut pas l'élaboration de nouvelles normes, comme cela ressort expressément de son mandat.

II. INTRODUCTION

22. Conformément au paragraphe 4 de l'ordonnance du 16 novembre 2023 de la Cour internationale de Justice (ci-après, la Cour), l'OIE soumet par la présente son exposé écrit sur la question posée par l'OIT pour avis consultatif sur l'interprétation de la C87 en ce qui concerne le droit de grève.
23. Depuis 1920, l'OIE fait office de secrétariat international pour le groupe des employeurs (ci-après, les employeurs), l'un des trois mandants de l'OIT. L'OIE est le plus vaste réseau du secteur privé à l'échelle mondiale et est chargée de représenter les intérêts de plus de 50 millions d'entreprises, principalement des petites et moyennes entreprises, situées dans 150 pays. L'OIE joue un rôle de premier plan en définissant la perspective des entreprises au sein des discussions internationales sur les sujets liés au travail et à l'emploi dans le cadre des forums des Nations Unies et des forums régionaux, tels que le G20 et le G7. L'OIE se distingue notamment comme la seule institution mondiale représentant les organisations nationales d'employeurs dans des pays caractérisés par différents niveaux de développement, y compris des pays confrontés à d'importants défis de nature économique.
24. La position adoptée par l'OIE sur la question de savoir si «*Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations [est] protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948*», telle qu'exposée ci-après, vise à préserver la procédure officielle relative à l'élaboration des normes internationales du travail ainsi que la compétence des mandants tripartites de l'OIT en la matière, en vue notamment de garantir la sécurité juridique, la légitimité et le respect de la prise de décision souveraine dans le cadre du développement du droit international.

III. QUESTION POSÉE À LA COUR

25. La Cour a été priée par l'OIT de répondre à 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?

26. Cette question est composée de quatre éléments principaux que la Cour pourrait souhaiter examiner tour à tour.

27. Premièrement, la formulation de cette question suggère que la C87 ne s'applique qu'aux travailleurs et à leurs organisations. Tel n'est pas le cas. Contrairement aux dispositions d'autres instruments adoptés au niveau international ou régional qui traitent exclusivement de la question des droits des travailleurs, la C87 garantit la liberté syndicale ainsi que les droits individuels et les droits en matière d'organisation qui y sont rattachés, à la fois pour les travailleurs et les employeurs. La C87 protège de la même manière la liberté syndicale des travailleurs et des employeurs sans favoriser un groupe par rapport à l'autre.

28. Deuxièmement, l'expression «droit de grève» utilisée dans le cadre de cette question ne contient aucune indication sur le type de grève concerné. La Cour n'est pas sans savoir qu'il existe des types de grèves très différents au sein d'un grand nombre de juridictions nationales. Il existe, par exemple, des grèves dites de solidarité⁷, des grèves politiques⁸, des grèves sauvages⁹, des grèves générales¹⁰, des arrêts de travail¹¹, des grèves perlées¹²,

⁷ Voir Cambridge Dictionary, «sympathy strike», qui est définie comme une situation où les travailleurs arrêtent de travailler pour témoigner de leur soutien à un groupe de travailleurs en grève.

⁸ Voir Oxford Reference, «political strike», qui est définie comme une grève entreprise dans le but explicite de défier le gouvernement ou d'influencer sa politique.

⁹ Voir Cambridge Dictionary, «wildcat strike», qui est définie comme une grève soudaine (c'est-à-dire un acte de refus de travailler en signe de protestation) sans aucun avertissement de la part des travailleurs et souvent sans le soutien officiel des syndicats.

¹⁰ Voir Cambridge Dictionary, «general strike», qui est définie comme une grève au cours de laquelle la plupart des travailleurs d'un pays refusent de travailler jusqu'à ce qu'ils reçoivent un salaire plus élevé ou autre chose qu'ils réclament.

¹¹ Voir Merriam-Webster, «work stoppage», qui est défini comme un arrêt concerté du travail par un groupe de salariés qui est généralement plus spontané et moins grave qu'une grève.

¹² Voir Cambridge Dictionary, «go-slow», qui est définie comme une grève où les salariés travaillent plus lentement et font moins d'efforts que d'habitude afin d'essayer de persuader un employeur de leur garantir un salaire plus élevé ou de meilleures conditions de travail.

des grèves du zèle et grèves d'occupation¹³. Ces différents types de grèves reflètent la grande diversité des systèmes de relations professionnelles et des traditions existant en la matière au sein des 158 pays ayant ratifié la C87. Dans le cadre de la réponse qu'elle apportera à la question qui lui est posée, la Cour gardera certainement à l'esprit le fait que ses orientations auront des retombées sur l'ensemble des différents types de grèves et des systèmes de relations professionnelles existants à travers le monde.

29. Troisièmement, la compréhension que la Cour donnera à l'expression «*droit de grève des travailleurs et de leurs organisations*» doit être placée dans le contexte du contrôle exercé par la CEACR sur la C87. Le présent différend ne peut, en effet, être envisagé sans tenir compte des commentaires formulés par la CEACR au sujet du droit de grève, qui forment un ensemble complet, mais élaboré de manière unilatérale, de règles relatives à l'étendue du droit de grève ainsi qu'aux limites et aux conditions d'exercice qui y sont attachées devant être intégré à la C87 ou protégé par cet instrument. L'élément central du différend porté devant la Cour et qui cherche à être résolu au moyen de la question posée dans le cadre de cet avis consultatif est de savoir si un «*droit de grève des travailleurs et de leurs organisations*», qui englobe l'ensemble des règles détaillées élaborées par la CEACR de manière subjective, est inclus au sein de la C87 ou si, à l'inverse, ce droit n'est pas prévu dans cet instrument et pourrait faire l'objet d'une nouvelle convention de l'OIT sur le droit de grève.
30. Afin d'aider à la résolution de ce différend, la Cour est en droit d'élargir, d'interpréter, voire de reformuler les questions qui lui sont posées afin d'identifier les problèmes, sous tous leurs aspects, en appliquant les règles juridiques pertinentes à la situation¹⁴. Par conséquent, l'OIE fait respectueusement valoir que, pour que l'OIT reçoive un avis consultatif pertinent et efficace de la part de cette honorable Cour, cette dernière est appelée à exprimer son opinion sur la question de savoir si le droit de grève, tel que défini de manière détaillée par la CEACR, est «*protégé*» par la C87. L'OIE estime quant à elle

¹³ Voir Cambridge Dictionary, «*sit down strike*», qui est définie comme une grève au cours de laquelle les personnes présentent refusent de quitter un endroit jusqu'à ce que leurs revendications soient entendues.

¹⁴ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1980, p. 87; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1996, paragr. 15, p. 235; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, C.I.J., Recueil 2004, paragr. 37-38, p. 154; et *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, avis consultatif, C.I.J., Recueil 2019, paragr. 135, p. 113.

que cela équivaut à une codification unilatérale du droit de grève réalisée par des voies détournées, en dehors des procédures établies pour l'élaboration des normes de l'OIT.

31. Ainsi, même dans le cas hypothétique où la Cour supposerait que le droit de grève est inscrit de façon abstraite au sein de la C87, cela ne résoudrait en rien le débat concernant les opinions formulées par la CEACR sur l'étendue du droit de grève ainsi que les limites et les conditions d'exercice qui y sont attachées et qui ont amené l'OIT à renvoyer cette question devant la Cour pour avis consultatif. Dans ces circonstances, cette honorable Cour est invitée à s'écarter de la formulation utilisée par la question qui lui est posée afin de «*refléter les points de droit véritablement en jeu*»¹⁵.
32. Enfin, la Cour est spécifiquement invitée à donner son avis sur la question de savoir si la C87, plutôt que tout autre instrument de l'OIT, du droit national ou du droit international, protège le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations. Tel que le démontre la diversité des sources citées au sein du dossier du BIT soumis à la Cour, plusieurs instruments internationaux et régionaux, ainsi que des constitutions, lois et décisions judiciaires adoptées au niveau national, font référence de manière explicite ou implicite au droit de grève¹⁶. Ces références au droit de grève peuvent être justifiées dans le cadre du contexte spécifique dans lequel elles s'inscrivent. Cependant, l'OIE considère que cela est sans rapport direct avec la question ici soumise à l'examen de la Cour, qui est de savoir si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé ou non par la C87.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948, article 20 [**Dossier du BIT, document n° 283**]; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, article 8 [**Dossier du BIT, document n° 284**]; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, article 22 [**Dossier du BIT, document n° 285**]; Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1950, article 11 [**Dossier du BIT, document n° 286**]; Charte sociale européenne (révisée), 1996, article 6 [**Dossier du BIT, document n° 287**]; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000, article 28 [**Dossier du BIT, document n° 288**]; Convention américaine relative aux droits de l'homme, 1969, article 16 [**Dossier du BIT, document n° 289**]; Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, 1988, article 8 [**Dossier du BIT, document n° 290**]; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981, article 15 [**Dossier du BIT, document n° 291**]; 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, paragr. 59 [**Dossier du BIT, document n° 292**]; Charte arabe des droits de l'homme, 2004, article 35 [**Dossier du BIT, document n° 293**]; et Charte des droits sociaux fondamentaux de la Communauté de développement de l'Afrique australe, 2003, article 4 [**Dossier du BIT, document n° 294**].

IV. LE MANDAT, LA STRUCTURE ET LES PROCÉDURES DE L'OIT

33. Afin de pouvoir répondre à la question qui lui a été soumise, il est nécessaire que la Cour soit pleinement informée du mandat, de la structure et des procédures de l'OIT, ainsi que de la manière dont ces aspects de l'Organisation éclairent, se rapportent et, en fin de compte, dictent l'adoption et le contrôle des normes internationales du travail par l'OIT. Dans le cadre de cette section, les employeurs cherchent donc à assister la Cour dans sa compréhension de l'OIT, et plus particulièrement du mandat, de la structure et des procédures relatives à l'élaboration et au contrôle des normes internationales du travail de cette organisation.

A. L'OIT

34. L'OIT, fondée en 1919, est une organisation dotée d'une structure tripartite unique qui réunit, sur un pied d'égalité, des représentants des employeurs, des travailleurs et des gouvernements de ses 187 États Membres¹⁷. Le tripartisme constitue l'un des quatre principes fondamentaux sur lesquels repose l'OIT¹⁸ et la structure tripartite de l'Organisation a été largement considérée comme lui conférant un «avantage unique»¹⁹ permettant de garantir la légitimité de ses actions (et, plus particulièrement, des normes internationales du travail adoptées par l'OIT qui est également chargée d'en surveiller l'application)²⁰.

35. La vocation principale de l'OIT est de parvenir à la justice sociale grâce à la promotion des principes et droits fondamentaux au travail, la multiplication des possibilités d'emploi, l'amélioration de la protection sociale et le renforcement du dialogue social sur les questions liées au travail²¹. À cette fin, l'OIT élabore des politiques, adopte et contrôle l'application des normes internationales du travail et conçoit des programmes techniques dans le cadre de son mandat dans le domaine des politiques sociales et du travail²².

¹⁷ OIT, États Membres.

¹⁸ OIT, Déclaration de Philadelphie, 1944, article 1d) [**Dossier du BIT, document n° 118**].

¹⁹ OIT, Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008), telle qu'amendée en 2022 [**Dossier du BIT, document n° 129**].

²⁰ Voir Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* (Hart Publishing 2013), p. 7.

²¹ OIT, À propos de l'OIT et OIT, Déclaration de Philadelphie, 1944.

²² OIT, À propos de l'OIT.

36. L'élaboration et le contrôle de l'application des normes internationales du travail est une composante clé de l'OIT, et plus particulièrement du mandat de la CIT. Les normes internationales du travail sont définies comme «*des principes et des normes portant sur le travail et les questions connexes adoptés par la CIT de l'OIT se tenant chaque année et pouvant prendre la forme de conventions ou de recommandations*»²³. À cette fin, l'OIT a élaboré des procédures normatives et de contrôle qui sont équilibrées et soigneusement planifiées, conçues pour optimiser la contribution et la participation des mandants tripartites de ses États Membres.
37. L'OIT est principalement régie et régie par sa Constitution²⁴, énoncée pour la première fois dans la partie XIII du Traité de Versailles de 1919, ainsi que par son Règlement et son Recueil de règles²⁵. Les buts, objectifs, principes et mandat de l'Organisation sont exprimés au sein du préambule de la Constitution de l'OIT et réaffirmés au sein de la Déclaration de Philadelphie de 1944²⁶ et de la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail²⁷.
38. L'article 2 de la Constitution de l'OIT prévoit que l'Organisation se compose de trois organes principaux: *i*) une Conférence générale (connue également comme la CIT), *ii*) un Conseil d'administration, et *iii*) un Bureau international du Travail (ci-après, BIT) sous la direction du Conseil d'administration²⁸.

1. *La Conférence internationale du Travail (CIT)*

39. La CIT est l'organe décisionnel le plus élevé de l'OIT qui joue un rôle semblable à celui du pouvoir législatif en ce qui concerne les normes internationales du travail. En effet, la

²³ BIT, *Glossary of Labour Administration and Related Terms*, 1999, p. 4.

²⁴ OIT, *Constitution* [Dossier du BIT, document n° 1].

²⁵ Voir OIT, *Règlement de la Conférence internationale du Travail (tel qu'amendé)*, 2021 [Dossier du BIT, document n° 55]; et OIT, *Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail*, 2021 [Dossier du BIT, document n° 88].

²⁶ OIT, *Déclaration de Philadelphie*, 1944.

²⁷ OIT, *Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail*, 2019.

²⁸ OIT, *Constitution*, art. 2.

CIT est souvent comparée à un «*parlement international du travail*»²⁹ et est considérée comme «*l'organe suprême*» de l'OIT³⁰.

40. La CIT est l'organe le plus représentatif de l'OIT. Elle est composée de quatre représentants de chacun de ses 187 États Membres, dont deux délégués gouvernementaux, un délégué des employeurs et un délégué des travailleurs³¹. Les délégués des employeurs et des travailleurs sont désignés en accord avec les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives³². Chaque délégué jouit du même droit de voter sur toutes les questions examinées par la CIT³³.
41. Au cours de sa session annuelle se déroulant au mois de juin, la CIT se réunit pour une durée de deux semaines afin d'exercer notamment les fonctions suivantes: *i*) l'élaboration et l'adoption de nouvelles normes internationales du travail sous forme de conventions, protocoles et recommandations³⁴, *ii*) le contrôle de l'application des conventions et recommandations par les États Membres au niveau national, *iii*) la tenue de discussions récurrentes sur les quatre objectifs stratégiques de l'OIT³⁵, *iv*) l'élection des membres du Conseil d'administration (tous les trois ans), *v*) l'adoption du programme et budget biennal de l'OIT (financé par les contributions des États Membres), *vi*) la tenue de

²⁹ OIT, À propos de l'OIT.

³⁰ Voir BIT, Le Conseil d'administration du BIT en bref, février 2023, p. 3; BIT, Guide pour le secrétariat, mai 2014, p. 1; BIT, Améliorer le fonctionnement de la Conférence internationale du Travail et des réunions régionales, mars 2012, paragr. 5; BIT, CRP No. 1 - Rapport du Président du Conseil d'administration à la Conférence internationale du Travail pour l'année 2011-12, mai 2012, p. 1/ 5; et BIT, Rapport du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail, mars 2013, paragr. 6.

³¹ OIT, Constitution, art. 3.

³² OIT, Constitution, art. 3(5), qui prévoit que les États Membres de l'OIT «*s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent*». L'article 3(5) a fait l'objet d'une interprétation de la Cour permanente de justice internationale dans un avis consultatif de 1922 (*Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail*, Cour permanente internationale de justice, avis consultatif, 31 juillet 1922) qui guide toujours les travaux de la Commission tripartite de vérification des pouvoirs de la CIT, chargée d'examiner les candidatures des délégués et de leurs conseillers techniques conformément à l'article 3(9) de la Constitution.

³³ OIT, Constitution, art. 4.

³⁴ Les conventions sont des traités internationaux qui, une fois adoptés par la Conférence, sont ouverts à la ratification des États Membres. La ratification crée une obligation juridique d'appliquer les dispositions de la Convention en question. Les recommandations visent, en revanche, à guider les actions mises en œuvre au niveau national mais ne sont pas ouvertes à la ratification et ne sont pas juridiquement contraignantes. Les protocoles constituent un type particulier de convention qui ne peut être ratifié que par un pays qui a ratifié - ou qui ratifie simultanément - la convention à laquelle il est rattaché.

³⁵ Sur un cycle de quatre ans, la CIT mène des discussions récurrentes sur les questions suivantes: *i*) les principes et droits fondamentaux au travail, *ii*) l'emploi, *iii*) la protection sociale, et *iv*) le dialogue social.

discussions générales sur des questions spécifiques dans le domaine social et du travail³⁶, et *vii*) l'inscription éventuelle de tout sujet à l'ordre du jour de la session suivante de la CIT³⁷.

42. La CIT conduit ses travaux en séance plénière ou dans le cadre de commissions tripartites³⁸, au sein desquelles chaque délégué jouit d'un droit de voter individuel³⁹. Les commissions de la CIT sont en grande partie créées sur une base ad hoc, à l'exception de la Commission de l'application des normes de la Conférence qui est une commission permanente⁴⁰.
43. La CIT (et seule la CIT) est dotée, en vertu de la Constitution de l'OIT, de la compétence et de l'autorité pour adopter des normes internationales du travail et/ou réviser, abroger ou retirer ces normes⁴¹. De manière inhérente à cette compétence et à cette autorité, la CIT peut, grâce à l'adoption de nouvelles normes ou la révision des normes existantes, clarifier le sens (et donc l'interprétation légitime) de toute norme internationale du travail existante.
44. La CIT dispose d'une pleine autonomie pour reconnaître, au niveau international, des droits ou devoirs particuliers dans le domaine du travail et pour en déterminer l'étendue ainsi que les conditions et les limites posées à leur exercice. À cet égard, il convient de noter que dans les dispositions finales des conventions de l'OIT, telles que par exemple l'article 19 de la C87⁴², il est prévu que chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du BIT présentera à la CIT un rapport sur l'application de la convention concernée et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la CIT la question de sa révision totale ou partielle.

³⁶ OIT, Conférence internationale du Travail (CIT).

³⁷ OIT, Constitution, art. 16(3).

³⁸ Au sein de ces commissions les gouvernements, les employeurs et les travailleurs sont tous représentés à l'exception de la Commission des finances (composée uniquement de délégués gouvernementaux) et de la Commission des affaires générales.

³⁹ OIT, Constitution, art. 4.

⁴⁰ Voir paragr. 63 à 72 du présent document.

⁴¹ OIT, Constitution, art. 19(1). Voir également, Règlement de la Conférence, art. 44 à 52.

⁴² OIT, C087 - Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, art. 19: «*Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle*».

2. Le Conseil d'administration du BIT

45. Le Conseil d'administration du BIT est l'organe exécutif de l'OIT. Il est composé de 28 représentants gouvernementaux, 14 représentants des employeurs et 14 représentants des travailleurs⁴³. L'article 7 de la Constitution de l'OIT prévoit que dix pays «*dont l'importance industrielle est la plus considérable*»⁴⁴ disposent de représentants gouvernementaux permanents au sein du Conseil d'administration, tandis que les 18 autres représentants gouvernementaux sont nommés par les pays désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la CIT. De même, les représentants des employeurs et les représentants des travailleurs sont élus respectivement par les délégués des employeurs et les délégués des travailleurs à la CIT. Les membres du Conseil d'administration sont élus pour un mandat d'une durée de trois ans et les élections ont donc lieu tous les trois ans.
46. Le Conseil d'administration établit son propre règlement⁴⁵. En pratique, le Conseil d'administration se réunit trois fois par an pour adopter des décisions sur différentes questions concernant l'OIT, telles que notamment⁴⁶: *i*) la désignation du Directeur général du BIT, qui exerce ses fonctions conformément aux instructions reçues du Conseil d'administration⁴⁷, *ii*) l'orientation des activités du Bureau⁴⁸, *iii*) la détermination de l'ordre du jour de la CIT⁴⁹, et *iv*) le contrôle de l'application des normes internationales du travail⁵⁰.

⁴³ OIT, Constitution, art. 2 et 7.

⁴⁴ À savoir l'Allemagne, le Brésil, la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, l'Inde, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni.

⁴⁵ OIT, Constitution, art. 7.

⁴⁶ Pour une liste exhaustive des fonctions du Conseil d'administration, voir OIT, Recueil de règles, paragr. 4 à 6.

⁴⁷ OIT, Constitution, art. 8(1).

⁴⁸ OIT, Constitution, art. 10.

⁴⁹ OIT, Constitution, art. 14(1).

⁵⁰ OIT, Constitution, art. 19(5) e), 19(6) d), 19(7) b) iv) et v), 22, 24, 25, 26(2), 26(3), 26(4), 33 et 34.

47. Habituellement, il revient au Conseil d'administration de décider des questions normatives devant être inscrites à l'ordre du jour de la CIT⁵¹, qu'il s'agisse de l'adoption, de la révision, de l'abrogation ou du retrait d'une convention, d'un protocole ou d'une recommandation⁵².
48. Lorsqu'il s'agit de prendre une décision sur un sujet potentiel en vue d'une action normative, les mandants tripartites du Conseil d'administration tentent, par le biais de la négociation et du compromis, de concilier les intérêts divergents. Il convient ici de noter que, tout comme la CIT, le Conseil d'administration est porté par la volonté d'atteindre un consensus tripartite sur les questions examinées lorsque cela est possible⁵³.
49. Une fois que le Conseil d'administration a adopté une décision en vue d'une action normative, soit par accord, soit par vote, une période de deux années est généralement nécessaire pour la préparation écrite et les consultations, ainsi que pour la discussion du projet de nouvelle norme internationale du travail lors de deux sessions consécutives de la CIT⁵⁴. Tel qu'expliqué ci-après, cette procédure, connue sous le nom de procédure de «double discussion», implique des discussions, des négociations et des compromis entre les représentants gouvernementaux, les représentants des employeurs et les représentants des travailleurs. Pour qu'une nouvelle norme internationale du travail soit adoptée au vote final par la Conférence, une majorité des deux tiers des voix des délégués présents est requise⁵⁵.

⁵¹ OIT, Constitution, art. 16(3). Il convient de noter que la CIT peut d'elle-même décider, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents à la session, d'inclure un sujet à l'ordre du jour de la session suivante.

⁵² OIT, Constitution, art. 14(1); et OIT, Recueil de règles, art. 5.1 à 5.4 et 6.2.

⁵³ OIT, Recueil de règles, paragr. 46: «*Le Conseil, que ce soit en séance plénière ou dans les commissions ou comités, prend habituellement les décisions par la voie du consensus. Le terme «consensus» désigne une pratique bien établie consistant à déployer tous les efforts possibles pour parvenir sans vote à un accord général. Ceux qui ne seraient pas en accord avec la tendance générale se contentent de faire connaître leurs positions ou leurs réserves et de faire consigner lesdites réserves ou opinions dans le rapport ou le procès-verbal. Le consensus est caractérisé par l'absence d'objection présentée par un membre du Conseil d'administration comme faisant obstacle à l'adoption de la décision en question. Il appartient à la personne présidant la séance, en accord avec les porte-parole des groupes respectifs, de constater l'existence du consensus*».

⁵⁴ Une procédure dite de «simple discussion» est également possible. Voir OIT, Règlement de la Conférence, art. 45 et BIT, Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail (édition du centenaire 2019), 2019, paragr. 4.

⁵⁵ OIT, Constitution, art 19(2).

3. *Le Bureau international du Travail (BIT)*

50. Le Bureau international du Travail est un organe de l'OIT placé sous la direction du Conseil d'administration. Le BIT exerce les fonctions, les pouvoirs et les devoirs qui lui sont attribués par le Conseil d'administration et la CIT⁵⁶. De manière générale, le BIT est chargé notamment de préparer des documents pour la CIT, de fournir aux mandants tripartites une assistance technique et de publier des informations sur questions relevant du domaine travail qui présentent un intérêt au niveau international⁵⁷.
51. Le BIT n'est pas un organe tripartite. Le personnel du BIT, nommé par le Directeur général, a «*un caractère exclusivement international [et ne sollicite ni n'accepte] d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation*»⁵⁸. Il s'ensuit que le BIT ne représente pas les opinions et les intérêts d'individus ou de groupes particuliers parmi les mandants tripartites de l'OIT et qu'il a le devoir d'être objectif et impartial.
52. Les fonctions du BIT sont principalement de nature administrative et visent à exécuter les décisions prises par la CIT et le Conseil d'administration, quant à eux tripartites⁵⁹. Le BIT ne dispose pas de pouvoirs ou de fonctions autres que ceux qui lui sont directement attribués par la Constitution de l'OIT, la CIT ou le Conseil d'administration. Plus particulièrement, ni la Constitution de l'OIT, ni le Conseil d'administration ou la CIT n'ont conféré au Bureau une compétence particulière pour interpréter les conventions internationales du travail. Par conséquent, les avis officiels du BIT n'ont pas d'effet juridique contraignant. Ils sont de nature purement administrative et ne portent aucunement atteinte aux points de vue exprimés par les organes de contrôle de l'application des normes de l'OIT, tels que la Commission de l'application des normes de la Conférence et la CIT⁶⁰.

⁵⁶ OIT, Constitution, art. 2,c) et 10.

⁵⁷ OIT, Constitution, art 10.

⁵⁸ OIT, Constitution, art 9(4).

⁵⁹ OIT, Constitution, art 10.

⁶⁰ BIT, avis officiels.

B. La procédure normative de l'OIT

53. L'action normative est l'une des activités essentielles de l'OIT et revêt une importance fondamentale pour l'Organisation⁶¹.
54. Les normes internationales du travail sont des instruments juridiques adoptés par la CIT, de composition tripartite, qui définissent les principes et droits au travail universellement applicables⁶². Ces normes peuvent prendre la forme de: *i*) une convention, *ii*) une recommandation, ou *iii*) un protocole⁶³. Une convention est un traité multilatéral qui, au moment de sa ratification, crée des obligations juridiquement contraignantes pour les États parties. Une recommandation est un instrument qui donne des orientations non contraignantes à l'échelle internationale et qui n'est pas ouvert à la ratification. Dans de nombreux cas, une recommandation peut venir compléter une convention portant sur le même sujet, auquel cas ses dispositions contiennent des orientations plus précises sur la façon dont cette convention peut être mise en œuvre. Une recommandation peut également être un instrument autonome, c'est-à-dire ne pas être liée à une convention en particulier⁶⁴. Un protocole est un type particulier de convention qui ne peut être ratifié que par un pays qui a déjà ratifié, ou qui ratifie simultanément, la convention à laquelle il se rapporte. En règle générale, un protocole a pour objectif de compléter ou de réviser la convention concernée. Tout comme les conventions, les protocoles sont des instruments juridiquement contraignants dès leur ratification et leur entrée en vigueur.
55. Depuis sa création, l'OIT a adopté 191 conventions, 6 protocoles et 208 recommandations⁶⁵. Parmi les 191 conventions, la C87 est l'une des dix conventions⁶⁶

⁶¹ OIT, Déclaration du centenaire, art. IV (A).

⁶² BIT, Glossary of Labour Administration and Related Terms, p 4.

⁶³ OIT, Constitution, art 19 ; et BIT, Glossaire des termes relatifs aux normes internationales du travail, 2019.

⁶⁴ BIT, Les règles du jeu: Une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail (édition du Centenaire 2019), 2019, p. 18.

⁶⁵ OIT, Instruments.

⁶⁶ Ces dix conventions fondamentales sont les suivantes: OIT, convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930; OIT, convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; OIT, convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; OIT, convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951; OIT, convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957; OIT, convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958; OIT, convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973; OIT, convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981; OIT, convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999; et OIT, convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006.

dites *fondamentales*, en vertu de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (ci-après, la Déclaration), adoptée en 1998⁶⁷. Selon cette Déclaration, tous les États Membres de l'OIT ont l'obligation de respecter, de promouvoir et de réaliser cinq principes et droits fondamentaux contenus dans la Constitution de l'OIT, même s'ils n'ont pas ratifié les conventions fondamentales correspondantes⁶⁸.

56. La procédure normative de l'OIT est un processus bien établi qui fait appel aux mandants tripartites de l'OIT. En règle générale, l'élaboration de nouvelles normes de l'OIT repose sur la «procédure de double discussion» qui a lieu au cours de deux sessions consécutives de la CIT. Toutefois, en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles, une «simple discussion» peut avoir lieu au cours d'une seule session de la CIT⁶⁹. La procédure de «double discussion» peut être décomposée en sept étapes distinctes, à savoir⁷⁰:

- i. Premièrement, le Conseil d'administration décide d'inscrire une question à l'ordre du jour de la CIT en vue de l'adoption potentielle d'une nouvelle norme⁷¹.
- ii. Deuxièmement, le Bureau prépare un rapport exposant la législation et la pratique dans les différents pays sur le sujet retenu et contenant un questionnaire détaillé sur la portée de toute nouvelle norme internationale du travail potentielle (également appelé le «rapport blanc»). Ce rapport et ce questionnaire sont envoyés aux gouvernements de tous les États Membres de l'OIT dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la CIT à laquelle la question doit être discutée. Le

⁶⁷ OIT, Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), telle qu'amendée en 2022, 10 juin 2022 [**Dossier du BIT, document n° 128**].

⁶⁸ *Ibid.* Ces cinq principes et droits fondamentaux sont les suivants: *i*) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective; *ii*) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; *iii*) l'abolition effective du travail des enfants; *iv*) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession; et *v*) un milieu de travail sûr et salubre.

⁶⁹ Voir BIT, Manuel sur les procédures, paragr. 3-4; et OIT, Recueil de règles, art. 5.1.5: «*En cas d'urgence spéciale ou si d'autres circonstances particulières le justifient, le Conseil d'administration peut, à la majorité des trois cinquièmes des votes exprimés, décider de soumettre une question à la Conférence pour faire l'objet d'une simple discussion, en vue de l'adoption d'une convention ou d'une recommandation*». Exemples d'instruments ayant été adoptés à la suite d'une simple discussion: *i*) P155 - protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981; *ii*) P029 - protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930; *iii*) R202 - recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012; *iv*) C185 - convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003, telle qu'amendée; et *v*) C188 - convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007.

⁷⁰ Voir OIT, Règlement de la Conférence, art. 46; BIT, Manuel sur les procédures, paragr. 4; et BIT, Le système de contrôle de l'OIT: un guide pour les mandants, pp. 4-6.

⁷¹ Voir également paragr. 47 du présent document.

questionnaire vise à connaître l'opinion des mandants de l'OIT sur le contenu possible de la nouvelle norme internationale du travail (proposée) et est formulé de telle manière à ce que les réponses soient «oui» ou «non». Le questionnaire demande aux gouvernements de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives⁷² et de refléter les avis exprimés par ces dernières au sein de leurs réponses. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont également la possibilité d'envoyer leurs opinions directement au Bureau si elles le souhaitent.

- iii. Troisièmement, le Bureau analyse les réponses au questionnaire et, sur cette base, communique aux gouvernements un second rapport (également appelé le «rapport jaune»), quatre mois au moins avant l'ouverture de la première session de la CIT. Ce rapport sert de base à la première discussion au sein de la CIT.
- iv. Quatrièmement, le contenu de l'instrument proposé est discuté et négocié dans le cadre de la CIT au sein des commissions normatives tripartites ad hoc créées à cet effet.
- v. Cinquièmement, à la suite de la première discussion par la CIT, le Bureau prépare un troisième rapport (également appelé le «rapport brun») qui contient le texte du projet d'instrument et le communique pour commentaires aux gouvernements qui sont de nouveau priés de consulter les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.
- vi. Sixièmement, sur la base des nouvelles réponses des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs, le Bureau prépare un rapport final (également appelé le «rapport bleu») contenant le texte amendé du projet d'instrument qui est communiqué aux gouvernements, trois mois au moins avant la seconde session de la Conférence à laquelle il sera discuté.

⁷² OIT, Règlement de la Conférence, art. 46(1). La demande faite aux gouvernements de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives était initialement recommandée au sein du paragraphe 2, e) de la Résolution de 1971. Elle a ensuite été intégrée au sein du Règlement de la Conférence en 1987. Par ailleurs, les gouvernements des États Membres qui ont ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, ont également l'obligation de consulter ces organisations.

vii. Enfin, à l'issue de la seconde discussion de la CIT, le projet d'instrument est présenté à la séance plénière de la CIT en vue de son adoption, à la majorité des deux tiers des voix exprimées par les délégués à la CIT ayant le droit de voter⁷³. En séance plénière, les gouvernements disposent de 50 pour cent des voix, et les employeurs et les travailleurs de 25 pour cent chacun. Il convient de noter qu'il n'existe aucun rapport systématique entre le vote d'un gouvernement en faveur de l'adoption d'une nouvelle convention et sa ratification par le gouvernement en question. En moyenne, chacune des conventions de l'OIT a été ratifiée par 45 de ses 187 États Membres actuels, ce qui représente moins de 25 pour cent de ses membres. Le niveau des ratifications est particulièrement faible pour les instruments adoptés depuis 2000⁷⁴.

57. La procédure normative est également utilisée pour réviser de manière formelle une convention que ce soit à travers:

- i. l'adoption d'une nouvelle convention autonome qui contient de nouvelles dispositions modifiées ainsi que les dispositions toujours à jour de la convention originale ou qui complète une convention; ou
- ii. l'adoption d'un protocole⁷⁵.

58. L'un des exemples en la matière est le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930 (ci-après, P29), adopté par la CIT en 2014 pour combler les lacunes identifiées au sein de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 (ci-après, C29)⁷⁶. Pour ce faire, la CIT a pris en considération les conclusions de la Réunion tripartite

⁷³ OIT, Constitution, art. 19(2).

⁷⁴ Au total, 117 des 187 États Membres de l'OIT (soit 62 pour cent) ont ratifié 47 conventions ou moins sur les 191 conventions de l'OIT (soit 25 pour cent ou moins). En Europe, 51 États Membres ont ratifié en moyenne environ 70 des 191 conventions de l'OIT. Dans la région Asie-Pacifique et dans les pays arabes, 39 États Membres ont ratifié en moyenne environ 22 des 191 conventions de l'OIT. Dans les Amériques, 35 États Membres ont ratifié en moyenne environ 50 des 191 conventions de l'OIT. En Afrique, 56 États Membres ont ratifié en moyenne environ 35 des 191 conventions de l'OIT. Le taux de ratification des conventions adoptées depuis 2000 est encore plus faible. Depuis 2000, seules huit conventions de l'OIT ont été adoptées et elles ont été ratifiées en moyenne par seulement 37 (soit 20 pour cent) des 187 États Membres de l'OIT.

⁷⁵ Voir OIT, Constitution, art 14(1); OIT, Règlement de la Conférence, art. 44-52; et OIT, Recueil de règles, art. 5.1-5.4 et 6.2.

⁷⁶ OIT, convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930; et OIT, protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930.

d'experts⁷⁷ sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail qui s'était tenue au mois de février 2013 et avait convenu que la C29 ne contenait aucune référence explicite ou implicite à la traite des personnes, que ce soit au sein du préambule de la convention ou dans le corps même du texte. Cela signifiait donc qu'il existait une lacune au sein de la C29 qui devait être comblée par le biais d'une action normative de l'OIT⁷⁸. À cette occasion le porte-parole des travailleurs à la Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail soulignait que:

Cette approche normative est indispensable et pourra contribuer à l'adoption d'une démarche systématique, cohérente et coordonnée au niveau international. [...] Il serait dommageable pour l'OIT, organisation tripartite, de ne pas agir dans un domaine qui relève de son mandat et de risquer ainsi de voir imposer aux États des dispositions par d'autres organisations internationales ou régionales, hors du cadre tripartite⁷⁹ (non souligné dans le texte d'origine).

59. Le P29 illustre la manière dont l'action normative de la CIT tripartite est le moyen le plus transparent et fiable de combler les lacunes identifiées au sein du corpus normatif de l'OIT, par opposition, par exemple, au fait de combler ces lacunes par le biais de commentaires et d'observations formulés par les organes de contrôle de l'OIT, tels que la CEACR⁸⁰.
60. L'élaboration de normes par la CIT est la seule procédure légitime et autorisée par la Constitution de l'OIT pour élaborer des normes internationales du travail au sein de l'OIT⁸¹. Les procédures et les règles pertinentes, qui permettent de garantir la sécurité juridique et de s'assurer que les intérêts et les points de vue exprimés par les mandants de l'OIT soient dûment pris en considération et puissent faire librement l'objet de négociation, ont été appliquées depuis la création de l'OIT, quel que soit le sujet devant

⁷⁷ Des experts qui, contrairement à la CEACR, ont été nommés par les mandants tripartites.

⁷⁸ BIT, Rapport final de la Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail, TMELE/2013/7, 2013, paragr. 26-27.

⁷⁹ *Ibid.*, paragr. 40 et 122 du rapport.

⁸⁰ Voir également, OIT, convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992; et OIT, convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006), qui a révisé et remplacé 37 conventions de l'OIT qui traitaient de la question du travail maritime.

⁸¹ OIT, Constitution, art. 19.

être réglementé. Ces règles et procédures se traduisent par la mise en place d'un processus participatif soigneusement équilibré, qui commence généralement au sein du Conseil d'administration et se termine au sein de la CIT. Ce processus permet à tous les mandants tripartites de l'OIT de prendre part à la négociation et donc à la détermination de la nature et de la portée des instruments pertinents en fonction de leurs besoins réels. Par conséquent, ces instruments jouissent de la légitimité qui leur est conférée par le tripartisme (ainsi que par les compromis et la recherche de consensus que cela implique) et sont donc dotés d'un impact pratique et durable au niveau national.

61. Il semblerait donc inapproprié et inacceptable, du point de vue de la Constitution de l'OIT, que «l'interprétation» des conventions de l'OIT existantes serve de prétexte pour créer et promulguer de nouvelles normes internationales du travail, en dehors du processus tripartite rigoureux évoqué ci-dessus. Pourtant, tel que cela est expliqué dans les paragraphes suivants, c'est exactement ce que la CEACR a fait à travers ses commentaires et observations sur la C87.

C. Le système de contrôle de l'application des normes de l'OIT

62. Les fondateurs de l'OIT ont reconnu que pour que les normes internationales du travail aient réellement un sens, elles devaient être effectivement mises en œuvre dans la législation et la pratique au niveau national. Dans l'optique de promouvoir la mise en œuvre et l'application efficaces des normes internationales du travail ratifiées, l'OIT a donc élaboré un système de suivi sophistiqué fondé sur un système de contrôle régulier grâce à la présentation de rapports⁸², ainsi que sur des procédures spéciales pouvant

⁸² *Ibid.*, art. 19(5)e) et 22.

prendre la forme d'une plainte⁸³ ou d'une réclamation⁸⁴. La présente section porte principalement sur le système de contrôle régulier et les deux organes de contrôle réguliers compétents en la matière (à savoir la Commission de l'application des normes de la Conférence et la CEACR) mais examine également une procédure spéciale connexe (à savoir la procédure devant le Comité de la liberté syndicale), spécifiquement consacrée à l'examen des plaintes dans le domaine de la liberté syndicale et de la négociation collective. Une compréhension claire du système de contrôle régulier et des procédures spéciales revêt une importance cruciale pour pouvoir répondre à la question soumise à l'examen de la Cour.

1. La Commission de l'application des normes de la CIT

63. En 1926, la CIT a adopté une Résolution⁸⁵ visant à instituer la Commission de l'application des normes en tant qu'organe tripartite permanent chargé de surveiller la mise en œuvre et l'application dans la pratique des instruments de l'OIT, dans un cadre tripartite à chaque session de la CIT. Cette résolution dispose en effet que:

Considérant que les rapports présentés par les États Membres de l'Organisation en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles sont de la plus haute importance,

⁸³ *Ibid.*, art. 26. Une plainte peut être déposée par un État Membre ou par le Conseil d'administration (de sa propre initiative ou à réception d'une plainte d'un délégué à la CIT) s'il estime qu'un autre État Membre agit en violation d'une convention ratifiée. Le Conseil d'administration peut demander au gouvernement de l'État Membre concerné de répondre à cette plainte, mais si cela est jugé inutile ou si la réponse n'est pas jugée satisfaisante, le Conseil d'administration peut former une Commission d'enquête (généralement composée de trois membres indépendants choisis pour leur indépendance et leur expertise) qui aura pour mission d'examiner la question soulevée, de présenter un rapport à ce sujet et de formuler des recommandations. Le rapport de la Commission d'enquête est ensuite publié et l'État Membre concerné doit confirmer qu'il accepte les recommandations ou, à défaut, qu'il désire soumettre le rapport à la CIJ (qui peut confirmer, modifier ou infirmer toute conclusion ou recommandation formulée par la Commission d'enquête). Lorsqu'un État Membre ne se conforme pas aux recommandations de la Commission d'enquête, le Conseil d'administration peut recommander à la CIT de prendre «telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations» - voir art. 33 de la Constitution de l'OIT.

⁸⁴ *Ibid.*, art. 24. Toute organisation de travailleurs ou d'employeurs peut formuler une «réclamation» auprès du BIT, aux termes de laquelle un État Membre ne respecterait pas ou n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention ratifiée. Dans un tel cas, le Conseil d'administration procédera à la nomination d'un Comité tripartite composé de membres du Conseil d'administration qui sera chargé d'examiner cette réclamation, de demander une réponse au gouvernement de l'État Membre concerné et, s'il n'est pas satisfait de la réponse reçue, de rendre publique la réclamation (et, le cas échéant, la réponse reçue).

⁸⁵ CIT, Compte-rendu des travaux, 1926, annexe VII, p. 429 [Dossier du BIT, document n° 73].

et qu'un examen attentif des renseignements qu'ils contiennent permet de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider en général aux ratifications,

recommande d'instituer chaque année une commission de la Conférence chargée d'examiner les résumés des rapports présentés à la Conférence en vertu de l'article 408 [...]»⁸⁶.

64. La Commission de l'application des normes est donc une commission tripartite permanente de la CIT, composée de délégués à la CIT qui représentent les gouvernements, les employeurs et les travailleurs⁸⁷. Cette commission est spécifiquement chargée de contrôler le respect par les États Membres de l'OIT de leurs obligations en matière normative, notamment concernant l'application des conventions ratifiées. Dans le cadre de cette responsabilité, la Commission de l'application des normes discute des manquements au respect des conventions ratifiées avec les représentants gouvernementaux des États Membres concernés. Le rapport de la commission, qui contient les conclusions formulées à la suite de ces discussions, est ensuite soumis pour adoption à la séance plénière de la CIT. Les cas de non-conformité particulièrement préoccupants examinés par cette commission sont parfois également discutés lors de la séance plénière de la CIT (elle-même «*organe suprême*» de l'OIT)⁸⁸ et revêtent donc une importance capitale dans le cadre du système global de contrôle des normes de l'OIT.
65. L'article 23 de la Constitution de l'OIT et l'article 10(1)a) du Règlement de la Conférence prévoient que la Commission de l'application des normes est chargée d'examiner les trois questions suivantes:

a) le respect par les Membres de leurs obligations de communiquer des informations et des rapports en vertu des articles 19, 22, 23 et 35 de la Constitution;

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Chaque délégué/conseiller à la CIT peut s'inscrire auprès de la Commission de l'application des normes. Le Règlement de la CIT ne fixe aucun nombre maximum de délégués pouvant participer à cette commission. Il n'est donc pas nécessaire de nommer ou de sélectionner les membres de la commission. *Voir*, par exemple, CIT, Compte rendu des travaux, 2023, paragr. 1.

⁸⁸ En comparaison avec la CEACR, organe externe, dont les rapports ne sont «notés» que par le Conseil d'administration.

b) les cas individuels relatifs aux mesures prises par les Membres pour donner effet aux conventions auxquelles ils sont parties;

c) la législation et la pratique des Membres relatives à des conventions auxquelles ils ne sont pas parties et à des recommandations choisies par le Conseil d'administration (étude d'ensemble).⁸⁹

66. Premièrement, la Commission de l'application des normes examine le respect par les États Membres de leurs obligations en matière de présentation des rapports, fixées par la Constitution de l'OIT. Plus particulièrement, l'article 22 de la Constitution de l'OIT impose aux États Membres de présenter un rapport sur les mesures prises pour donner effet aux dispositions des conventions qu'ils ont ratifiées. Les États Membres sont tenus de présenter un rapport au BIT tous les trois ans, pour les conventions fondamentales et les conventions de gouvernance ratifiées, et tous les six ans, pour les autres conventions ratifiées⁹⁰. En outre, en vertu de l'article 23(2) de la Constitution de l'OIT, les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent formuler des observations sur l'application des conventions ratifiées par leur gouvernement. Ces observations sont une source précieuse d'informations indépendantes et actualisées qui aident à contrôler correctement l'application au niveau national des conventions de l'OIT ratifiées.
67. Deuxièmement, la Commission de l'application des normes examine chaque année environ 25 cas individuels relatifs à l'application des conventions ratifiées par les États Membres. La liste de ces 25 cas est négociée entre le vice-président du groupe des employeurs et le vice-président du groupe des travailleurs. Elle est ensuite formellement approuvée par la Commission de l'application des normes. Les cas sont sélectionnés selon différents facteurs, tels que notamment l'équilibre géographique, la nature et la gravité de la situation et la qualité des informations fournies par les mandants tripartites de l'OIT⁹¹. Chaque année, environ un quart des cas discutés concerne la mise en œuvre de la C87⁹².

⁸⁹ OIT, Règlement de la Conférence, art. 10(1)a). Voir également Règlement de la Conférence, art 10(2) qui dispose que: «La Commission de l'application des normes examine en outre des rapports transmis par le Conseil d'administration à la Conférence en vue de leur examen par la commission».

⁹⁰ Voir BIT, Manuel sur les procédures, p. 24.

⁹¹ BIT, La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail - Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion, 2011, pp. 20 et 21 [**Dossier du BIT, document n° 87**].

⁹² Voir annexe B - Tableau des observations et demandes directes de la CEACR et des cas individuels examinés par la Commission de l'application des normes sur la C87 et le droit de grève.

68. L'examen d'un cas individuel par la Commission de l'application des normes repose sur les observations formulées par la CEACR au regard de la situation au niveau national concernant l'application des conventions ratifiées pertinentes, qui sont contenues au sein de son rapport général annuel. Le rapport général en lui-même se fonde sur les informations fournies par les mandants tripartites de l'OIT dans le cadre de leurs rapports et de leurs soumissions. Au cours de la discussion des cas individuels au sein de la Commission de l'application des normes, les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ont la possibilité de formuler des commentaires sur les observations de la CEACR et de fournir des informations complémentaires pertinentes lors de l'examen du cas concerné. La commission discute notamment de chaque cas avec les représentants du gouvernement concerné. Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission de l'application des normes n'est pas tenue d'accepter ou de suivre les observations de la CEACR figurant dans son rapport général ou ailleurs. En effet, la commission est libre et ses conclusions sont parfois différentes des conclusions et recommandations formulées par la CEACR.
69. Pour chacun des cas individuels discutés, le vice-président du groupe des employeurs et le vice-président du groupe des travailleurs discutent et négocient les conclusions, qui font partie intégrante du rapport de la Commission de l'application des normes qui est ensuite présenté et adopté en séance plénière par la CIT. Il convient de noter que les gouvernements ne sont pas impliqués dans la négociation et la rédaction des conclusions de la commission⁹³. En 2015, le Conseil d'administration a décidé que:

[la] Commission de l'application des normes devrait adopter des conclusions brèves, claires et simples. Ce que l'on attend des gouvernements en vue d'une meilleure application des conventions ratifiées devrait être clair et sans ambiguïté. Les conclusions pourraient également refléter les mesures concrètes convenues avec les gouvernements pour résoudre les questions relatives à l'application des normes. Ces conclusions devraient être l'expression de recommandations consensuelles. En l'absence de consensus, aucune conclusion ne sera adoptée. Les points de vue divergents peuvent être reflétés dans le compte

⁹³ Cette pratique constante au sein de la Commission de l'application des normes a récemment été remise en question par certains gouvernements.

*rendu des travaux de la Commission*⁹⁴ (non souligné dans le texte d'origine).

70. Il convient de noter qu'étant donné l'absence de consensus entre travailleurs et employeurs au sujet de l'existence d'un droit de grève au sein de la C87, les conclusions de la Commission de l'application des normes sur les cas relatifs à la C87 ne font pas référence au «droit de grève» ni à aucun aspect de ses modalités d'exercice ou ses limites⁹⁵, et ce malgré le fait que la CEACR ait formulé des commentaires sur ces questions dans ses observations sur la C87. Les opinions divergentes sur ce sujet, telles qu'exprimées lors des discussions au sein de la Commission de l'application des normes, sont néanmoins reflétées dans les comptes rendus des travaux de ladite commission. Par exemple, la CEACR a formulé des commentaires détaillés sur l'application de la C87 par le Guatemala et demandé au gouvernement de modifier plusieurs dispositions du Code du travail concernant le «droit de grève», prétendument afin de se conformer à l'article 3 de la C87⁹⁶. Malgré ces commentaires de la CEACR, la Commission de l'application des normes, qui a discuté de ce cas en 2022 et 2023, a adopté des conclusions qui ne mentionnent pas le «droit de grève» ni aucune question connexe⁹⁷.
71. Troisièmement, la Commission de l'application des normes examine les études d'ensemble qui sont préparées chaque année par la CEACR (avec l'assistance du Bureau), sur la base des rapports envoyés par les États Membres, en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, et des soumissions volontaires des organisations d'employeurs et de travailleurs. Les études d'ensemble fournissent des informations sur la législation et la pratique des États Membres de l'OIT concernant un instrument particulier de l'OIT (ou un nombre limité d'instruments de l'OIT) sélectionné chaque année par le Conseil

⁹⁴ BIT, L'initiative sur les normes – Appendice I - 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, GB.323/INS/5/Appendice I, mars 2015, p. 2 [Dossier du BIT, document n° 106].

⁹⁵ Par exemple, en ce qui concerne l'interdiction générale des grèves, les services essentiels, le service minimum négocié, les garanties compensatoires pour les travailleurs privés du droit de grève, le délai de préavis et les périodes de temporisation en cas de grève, le quorum et le vote pour déclencher une grève, les piquets de grève, l'occupation du lieu de travail, l'arbitrage obligatoire, les sanctions pénales contre les travailleurs grévistes, les licenciements pour faits de grève et la réintégration des travailleurs grévistes, etc.

⁹⁶ Voir BIT, Observation (CEACR) - adoptée 2022, publiée 111ème session CIT (2023): convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 - Guatemala, 2022.

⁹⁷ Voir BIT, Cas individuel (CAS) - Discussion : 2023, Publication : 111ème session CIT (2023) - convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 - Guatemala, 2023.

d'administration. Dans le cadre de ses études d'ensemble, la CEACR donne également son avis sur le sens et la pertinence des dispositions des instruments examinés. Tel qu'expliqué ci-dessus⁹⁸, la Commission de l'application des normes n'est pas tenue d'accepter ou de suivre les opinions de la CEACR exprimées au sein des études d'ensemble.

72. Jusqu'à ce jour, la C87 a été examinée au sein de sept études d'ensemble⁹⁹. La CEACR a mentionné, pour la première fois, le «droit de grève» au sein de son étude d'ensemble de 1959. Ses commentaires les plus approfondis sur le «droit de grève» dans le cadre de la C87 figurent dans les études d'ensemble de 1994¹⁰⁰ et de 2012¹⁰¹. Il n'est donc pas surprenant que ce soit dans le cadre des discussions s'étant tenues à cette occasion au sein de la Commission de l'application des normes que les employeurs et un certain nombre de gouvernements aient exprimé de façon transparente et approfondie leur opposition aux observations et commentaires formulés par la CEACR sur le «droit de grève» au sein de la C87¹⁰².

2. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR)

73. Dans la résolution susvisée¹⁰³ qui appelait à la création de la Commission de l'application des normes, la CIT demandait également au Conseil d'administration d'établir une commission d'experts ayant des connaissances sur la législation du travail et les conditions de travail afin d'aider la CIT (et donc la Commission de l'application des

⁹⁸ Voir paragr. 68 du présent document.

⁹⁹ BIT, Constatations générales relatives aux rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations (article 19 de la Constitution), 1953; BIT, Conclusions de la Commission sur les conventions et les recommandations pour laquelle des rapports ont été demandés au titre de l'article 19 de la Constitution, 1957; BIT, Conclusions concernant les rapports reçus au titre des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT, 1959; BIT, Liberté syndicale et négociation collective, Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 1973 [**Dossier du BIT, document n° 233**]; BIT, Liberté syndicale et négociation collective, Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 1983 [**Dossier du BIT, document n° 234**]; BIT, Liberté syndicale et négociation collective, Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 1994 [**Dossier du BIT, document n° 235**]; et BIT, Donner un visage humain à la mondialisation, 2012, ILC.101/III/1B [**Dossier du BIT, document n° 236**].

¹⁰⁰ CIT, Compte rendu des travaux, 1994, pp. 25/35 à 25/46.

¹⁰¹ CIT, Rapport de la Commission de l'application des normes, 2012.

¹⁰² Voir paragr. 209 du présent document.

¹⁰³ CIT, Compte-rendu des travaux, 1926, annexe VII, p. 429 [**Dossier du BIT, document n° 73**].

normes) à examiner les renseignements relatifs à l'application des normes reçus de la part des mandants tripartites de l'OIT. Cette Résolution définit le mandat de la CEACR et dispose que:

Considérant que les rapports présentés par les États Membres de l'Organisation en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles sont de la plus haute importance,

et qu'un examen attentif des renseignements qu'ils contiennent permet de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider en général aux ratifications,

recommande d'instituer chaque année une commission de la Conférence chargée d'examiner les résumés des rapports présentés à la Conférence en vertu de l'article 408,

et charge le Conseil d'administration du Bureau international du Travail de nommer, à titre d'essai pour une période de un, deux ou trois ans, une commission technique de six à huit membres ayant pour mission d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données prévues dans les formulaires par le Conseil d'administration et qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies; cette Commission devra présenter au Conseil d'administration un rapport que le Directeur, après avis de ce Conseil, annexera à son résumé des rapports annuels soumis à la Conférence en vertu de l'article 408¹⁰⁴ (non souligné dans le texte d'origine).

74. À la suite de cette résolution, la CIT a, au cours de cette même session, décidé d'établir un «organe indépendant» d'experts pour aider la Commission de l'application des normes à «mettre en lumière les points particuliers sur lesquels l'attention de la Conférence devait être attirée»¹⁰⁵. Le Président de la Commission de l'examen des rapports annuels au titre de l'article 408 a expliqué que cette commission d'experts:

«[...] ne serait nullement une sorte de commission statutaire [...], elle devrait être purement technique. [...] Elle se gardera bien de formuler une opinion sur les rapports des États, de formuler une critique ou même une

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ CIT, Compte rendu des travaux, 1926, p. 241 [Dossier du BIT, document n° 71].

louange. La Commission se bornera à enregistrer les faits dans la mesure où cela lui sera possible [...]¹⁰⁶ (non souligné dans le texte d'origine).

75. Le Président a, par la suite, précisé que *«la Commission d'experts ne devrait pas assumer de fonctions d'ordre judiciaire et qu'elle ne serait pas compétente pour donner des interprétations des dispositions des conventions ni pour se prononcer en faveur d'une interprétation plutôt qu'une autre»*¹⁰⁷ (non souligné dans le texte d'origine). Par conséquent, la CEACR n'a jamais reçu aucun mandat formel et/ou explicite pour interpréter les conventions, bien au contraire.
76. Les raisons ayant justifié la création et l'objectif de la CEACR restent valables encore aujourd'hui. Sans en modifier la substance, le mandat de la CEACR a été réaffirmé par le Conseil d'administration en 2015, de la manière suivante:

«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

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ CIT, Compte rendu des travaux, 1926, Annexe V, p. 405 [Dossier du BIT, document n° 72].

des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux»¹⁰⁸
(non souligné dans le texte d'origine).

77. Le rôle de la CEACR est donc d'examiner les informations reçues des gouvernements des États Membres¹⁰⁹ ainsi que des organisations d'employeurs ou de travailleurs et, à la lumière de ces informations, d'évaluer le degré de conformité avec les conventions de l'OIT pertinentes. Les commentaires de la CEACR peuvent prendre la forme soit de demandes directes, lorsque des explications ou des demandes d'informations complémentaires sont adressées directement au gouvernement concerné, soit, en cas de non-respect persistant ou important des dispositions d'une convention, d'observations qui sont publiées dans le rapport général annuel de la CEACR, ensuite présenté à la Commission de l'application des normes de la Conférence (en tant qu'organe responsable en dernier ressort du contrôle des obligations normatives des États Membres de l'OIT)¹¹⁰.
78. Tel que mentionné précédemment¹¹¹, la CEACR est également responsable de la rédaction des études d'ensemble qui examinent la législation et la pratique concernant une ou plusieurs normes internationales du travail.
79. Actuellement, la CEACR est composée de 20 membres nommés en raison de leur expertise juridique et de leur indépendance. Les membres de la CEACR sont nommés par le Conseil d'administration pour un mandat renouvelable de trois ans. Il convient de noter que l'étude d'ensemble et le rapport annuel de la CEACR reflètent uniquement les opinions des membres de la CEACR et ne sont pas approuvés par les organes tripartites de l'OIT.
80. Tel que mentionné précédemment, la CEACR est censée fonctionner en toute indépendance, objectivité et impartialité¹¹². Cependant, il ne s'agit pas d'un organe

¹⁰⁸ BIT, «L'initiative sur les normes – Appendice I», GB.323/INS/5/Appendice I, p.1.

¹⁰⁹ OIT, Constitution, art 22. Il convient de noter que pour toutes les conventions, le Conseil d'administration a adopté des formulaire de rapport «auxquels chaque État doit se conformer dans ses rapports». Les formulaires de rapport déterminent la base des informations sur lesquelles la CEACR se fonde pour procéder à l'examen du respect des conventions ratifiées.

¹¹⁰ Voir paragr. 64 du présent document.

¹¹¹ Voir paragr. 78 du présent document.

¹¹² BIT, Assurer le respect des normes internationales du travail: le rôle essentiel de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, 2019, p. 24.

judiciaire et cette commission ne fonctionne pas non plus comme un tribunal. L'identification et la nomination des nouveaux membres de la CEACR se déroule selon une procédure interne au Bureau qui a récemment fait l'objet d'ajustements destinés à rendre ce processus plus transparent¹¹³. En effet, lors de sa 347^e session (mars 2023), le Conseil d'administration a chargé le Bureau de lancer un appel à candidatures pour la CEACR, à la suite de la demande spécifique formulée par le groupe des employeurs qui se disait préoccupé par le manque de transparence et d'intervention tripartite dans ce processus de sélection¹¹⁴. Il convient de noter, à cet égard, que seul le Bureau mène des entretiens et évalue les candidats potentiels à la CEACR, puis soumet pour examen ces candidatures au bureau du Conseil d'administration du BIT (composé d'un président, qui est un représentant gouvernemental, et de deux vice-présidents qui représentent respectivement les employeurs et les travailleurs). La proposition finale du bureau du Conseil d'administration du BIT est ensuite transmise au Conseil d'administration pour approbation.

81. Compte tenu du grand nombre de rapports reçus chaque année (plus de 2 000 rien que pour les conventions ratifiées), la CEACR repose très largement sur l'assistance fournie par le Bureau et, plus particulièrement, par le Département des normes internationales du travail (ci-après, NORMES). En effet, il revient à NORMES de préparer le projet de rapport général de la CEACR ainsi que le projet d'étude d'ensemble, que la CEACR discute, modifie (si nécessaire) et adopte par la suite lors de sa réunion annuelle d'une durée de deux semaines qui se déroule de fin novembre à début décembre. Il convient donc de noter que le Bureau exerce une influence significative sur le contenu et les orientations des rapports de la CEACR et, par conséquent, sur les résultats du contrôle

¹¹³ BIT, Procès-verbaux de la 343^e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, GB.343/PV, novembre 2021, paragr. 556.

¹¹⁴ *Ibid.*, paragr. 531: «La porte-parole du groupe des employeurs précise que son propos n'était pas de priver le Directeur général ou le Bureau de tout rôle dans la procédure de nomination; elle proposait plutôt que le Directeur général ait le rôle important de consulter les mandants tripartites. Le groupe des employeurs ne cherche pas à fragiliser le système, bien au contraire: il veut le renforcer en établissant une procédure qui garantisse l'acceptation des experts et leur impartialité. Il propose de consulter les mandants non pas pour politiser le processus de sélection, mais parce qu'il considère que les mandants pourraient être en mesure d'apporter d'autres informations pertinentes sur les candidats». Voir également paragr. 544: «La porte-parole du groupe des employeurs remercie le groupe des travailleurs et le groupe gouvernemental pour l'esprit de compromis dont ils ont fait preuve et se félicite de la version révisée du projet de décision. Grâce aux ajustements qui y figurent, le processus de nomination des membres de la commission d'experts sera à jour, plus conforme au principe du tripartisme et plus transparent. L'oratrice accueille avec satisfaction les nouvelles modalités prévues pour assurer la publicité des postes vacants et sélectionner les nouveaux membres de la commission. Ces améliorations importantes garantiront la transparence et la bonne gouvernance qui étaient dans une certaine mesure insuffisantes dans la procédure existante».

normatif de l'OIT. Plus particulièrement, le Bureau assure la continuité et la cohérence des travaux relatifs au contrôle de l'application des normes, quels que soient les changements intervenant au niveau de la composition de la CEACR.

82. En ce qui concerne la C87, la CEACR a élaboré au fil du temps des commentaires et des observations larges, détaillés et approfondis sur l'étendue du «droit de grève» et les limites qui y sont attachées dans le cadre de la C87, insistant pour que les gouvernements se conforment à ces commentaires et observations. La position des employeurs et de certains gouvernements¹¹⁵ est qu'en agissant de la sorte, la CEACR a dépassé le cadre de ses compétences et de son mandat.

83. Dans ce contexte, les employeurs souhaitent formuler les observations suivantes:

i. La CEACR a, pour la première fois, mentionné le «droit de grève» en 1959, au sein de sa troisième étude d'ensemble sur le sujet, et ce dans un seul paragraphe et uniquement en ce qui concerne la fonction publique¹¹⁶. Par la suite, la CEACR a élargi ses commentaires et observations en la matière dans ses études d'ensemble à sept paragraphes en 1973, à 25 paragraphes en 1983 et à un chapitre distinct de pas moins de 44 paragraphes en 1994 et en 2012¹¹⁷.

ii. Dans son étude d'ensemble de 1994, la CEACR a reconnu que: *«le droit de grève [n'est] pas expressément inscrit dans la Constitution de l'OIT ou dans la Déclaration de Philadelphie, ni reconnu spécifiquement dans les conventions n^{os} 87 et 98»*¹¹⁸. Cependant, la CEACR a déclaré que: *«en l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève dans les textes fondamentaux, les organes de contrôle de l'OIT ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière»*¹¹⁹. Cette déclaration atteste de la mauvaise

¹¹⁵ Voir annexe C - Tableau des pays ayant exprimé leur désaccord avec la position de la CEACR sur le droit de grève dans la convention n° 87 de l'OIT.

¹¹⁶ CIT, Compte rendu des travaux, 1959, Rapport III (Partie IV), paragr. 68, p. 124 [Dossier du BIT, document n° 232].

¹¹⁷ Voir annexe A - Interprétations de la CEACR sur le droit de grève dans la convention n° 87.

¹¹⁸ BIT, Liberté syndicale et négociation collective - Étude d'ensemble, paragr. 142, p. 64.

¹¹⁹ *Ibid.*, paragr. 145, pp. 67-68.

compréhension de la CEACR de son mandat et de son rôle, tels que décrits ci-dessus¹²⁰.

iii. Malgré de profonds désaccords exprimés par les gouvernements¹²¹ et les employeurs¹²² sur les commentaires et observations formulés par la CEACR au cours des dernières décennies, cette dernière a continué à formuler des commentaires et des observations sur le «droit de grève» dans le cadre de C87 au sein de son rapport général. Par exemple, dans son rapport général datant de 2024, la CEACR a formulé 65 observations sur la C87, dont 55 (soit environ 84 pour cent) font référence en partie ou en totalité au «droit de grève»¹²³. L'OIE, qui assure notamment le rôle de secrétariat du groupe des employeurs auprès de l'OIT, a constaté à plusieurs reprises le désaccord des employeurs avec les opinions formulées par la CEACR. L'OIE a donc demandé à la CEACR de cesser de demander aux gouvernements de mettre leur législation et leur pratique en conformité avec les commentaires et observations formulés sur l'étendue du «droit de grève» et les conditions d'exercice qui y sont attachées dans le cadre de la C87¹²⁴.

¹²⁰ Voir paragr. 73 à 76 du présent document.

¹²¹ Voir annexe C - Tableau des pays ayant exprimé leur désaccord avec la position de la CEACR sur le droit de grève dans la convention n° 87 de l'OIT.

¹²² Voir par exemple CIT, Compte rendu des travaux, 1991, paragr. 28, p. 24/6: «Les conventions de l'OIT sont fréquemment rédigées en termes généraux et assorties de clauses laissant une certaine latitude dans leur interprétation. Quelque souhaitable que soit l'expansion de la politique sociale que la commission d'experts peut estimer conforme à l'esprit d'une convention donnée, il ne lui appartient pas de fonctionner comme un législateur supranational, si l'interprétation donnée ne peut se fonder sur les travaux du comité tripartite ayant rédigé la convention. C'est en agissant sans retenue que la commission d'experts introduirait cette incertitude juridique qu'elle considère comme sapant «le bon fonctionnement du système normatif de l'OIT»; et CIT, Compte rendu des travaux, 1993, pp. 25/4 -25/5: «Ils ne remettent pas en question la compétence de la commission d'experts, organe qui rentre dans le cadre du système de contrôle. Simplement, ils ne souscrivent pas à certaines conclusions de cet organe, ce qu'ils expriment alors sans détour. [Il y a plus de 40 ans] le porte-parole des employeurs, Pierre Waline, rejetait catégoriquement qu'un droit de grève spécifique puisse être déduit de la convention n° 87. [...] En commentant le paragraphe 22 du document, il a émis l'avis que les parties qui avaient rédigé les normes étaient les mieux placées pour déterminer leur sens: cela ne devait pas conduire à une «modification clandestine du signifié» car la commission de la Conférence débat en public. La commission d'experts devrait souligner et expliquer toute nouvelle interprétation dans la partie générale de son rapport, dans ses observations sur les cas et dans ses études d'ensemble, afin qu'elle soit plus facilement évidente pour tous. Autrement, les États peuvent ratifier des conventions sans qu'aucune indication ne puisse être devinée du texte ou de l'histoire législative des interprétations ultérieures détaillées et d'où il pourrait résulter dans certains cas des normes de travail «optimales». Une interprétation trop détaillée est un autre facteur susceptible de décourager les ratifications».

¹²³ BIT, Application des normes internationales du travail, ILC.112/III(A), 9 février 2024.

¹²⁴ Voir annexe E - Observations de l'OIE au titre de l'Article 23(2) de la Constitution de l'OIT sur l'application en droit et en pratique de la convention n° 87.

3. *Le Comité de la liberté syndicale*

84. À la suite de l'adoption de la C87 en 1948, le Conseil d'administration s'est rendu compte que les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives aux rapports annuels, aux réclamations et aux plaintes ne s'appliquent qu'aux États Membres qui ratifient les conventions¹²⁵. Il était donc nécessaire de développer une procédure supplémentaire pour contrôler l'application des dispositions sur la liberté syndicale au sein des États Membres n'ayant *pas* ratifié la C87 et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (ci-après, la C98). Cette procédure spécifique était destinée à compléter, et non à remplacer, les procédures générales de contrôle évoquées ci-dessus.
85. Aussi, en 1950, à la suite d'un accord conclu entre le Conseil économique et social des Nations Unies (ci-après, ECOSOC) et l'OIT, la CIT a créé un nouvel organe dénommé Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale¹²⁶. Le mandat de cette commission était d'examiner les plaintes portant sur des atteintes à la liberté syndicale déposées contre des États (y compris contre des États qui n'étaient pas membres de l'OIT mais étaient membres de l'ONU), lorsque le gouvernement concerné consentait à cet examen¹²⁷.
86. Par la suite, en 1951, le Comité de la liberté syndicale a été créé en tant qu'organe tripartite du Conseil d'administration. Le mandat de ce comité était d'examiner les allégations formulées contre les États qui n'avaient ratifié aucune des conventions relatives à la liberté syndicale. Ce comité avait initialement pour mission de procéder à un examen préliminaire des allégations portant sur des atteintes à la liberté syndicale et, le cas échéant, de saisir la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale¹²⁸. Cependant, dans la pratique, il n'a quasiment plus jamais été fait appel à cette commission et son rôle et sa fonction ont été largement repris par le Comité de la liberté syndicale.

¹²⁵ OIT, Constitution, art. 24 à 34.

¹²⁶ BIT, Sixième rapport de l'Organisation internationale du Travail aux Nations Unies, 1952, p. 60.

¹²⁷ BIT, Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail - annexe 1, paragr. 4.

¹²⁸ BIT, Sixième rapport de l'Organisation internationale du Travail aux Nations Unies, 1952, pp. 47 à 51 et p.169.

87. Le Comité de la liberté syndicale est composé d'un président indépendant, de trois représentants des gouvernements, trois représentants des employeurs et trois représentants des travailleurs, qui siègent à titre individuel. Le mandat du comité est:

«[d'examiner] les violations alléguées des principes de la liberté syndicale et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective contenus dans la Constitution de l'Organisation internationale du travail (Préambule), dans la Déclaration de Philadelphie, et tel qu'exprimé dans la Résolution de 1970 de la Conférence internationale du Travail¹²⁹» (non souligné dans le texte d'origine).

88. Le Comité de la liberté syndicale se réunit trois fois par an, avant chaque réunion du Conseil d'administration, pour procéder à l'examen d'environ 25 plaintes présentées par des organisations de travailleurs et d'employeurs et formule des conclusions et des recommandations destinées aux gouvernements concernés, en tenant compte du contexte factuel spécifique et des circonstances nationales de chacun des cas examinés. Il est important de prendre en considération les éléments suivants:

- i. La base juridique des conclusions formulées par le comité repose sur les principes de la liberté syndicale et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective contenus dans la Constitution de l'OIT et dans la Déclaration de Philadelphie. L'introduction de la «*Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*» reflète clairement le fait que ce comité n'est pas chargé d'interpréter la C87 ou toute autre convention de l'OIT¹³⁰.
- ii. Tout comme la CEACR, le Comité de la liberté syndicale reçoit des documents de travail confidentiels contenant des projets de conclusions et de recommandations qui sont préparés par le Bureau (et, plus particulièrement, par le Département des NORMES) pour examen à chaque session. L'orientation des décisions du comité est donc, dans une large mesure, influencée par la préparation réalisée en amont par le Bureau.

¹²⁹ BIT, La liberté syndicale - Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, 2018, paragr. 1 [Dossier du BIT, document n° 282].

¹³⁰ BIT, La liberté syndicale - Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, p. 1.

- iii. Les conclusions et recommandations du comité sont déterminées au cas par cas, en tenant compte des circonstances concrètes du cas particulier soumis à l'examen et du pays concerné.
 - iv. Les conclusions et recommandations du comité n'ont pas valeur de jurisprudence car le comité n'interprète pas les conventions et n'est pas un organe judiciaire et les membres de ce comité n'agissent pas non plus à titre judiciaire. Par conséquent, les conclusions et recommandations du comité ne sont pas juridiquement contraignantes.
 - v. Les conclusions et recommandations du comité sont rédigées spécifiquement en réponse aux plaintes particulières formulées auprès de ce comité contre les pays concernés. En effet, pour un même sujet, les décisions du comité peuvent adopter une approche différente selon les circonstances nationales et les spécificités du cas soumis à l'examen. Ses décisions ne créent donc aucun précédent de nature juridique.
89. Les séances du Comité de la liberté syndicale se déroulent à huis clos, ce qui signifie que seuls les membres du comité et le personnel du département des NORMES du BIT, en particulier ceux qui ont été chargés de préparer les projets de conclusions et de recommandations du comité peuvent y assister. Il existe une nette différence en termes de transparence entre, d'une part, les discussions et les processus décisionnels à huis clos du comité et, d'autre part, les sessions de la Commission de l'application des normes de la Conférence qui se déroulent en public et sont minutieusement documentées (et rendues publiques) par le biais des comptes rendus des travaux de la CIT, et dont les conclusions sont formulées par les représentants des employeurs et des travailleurs siégeant au sein de la Commission de l'application des normes, sans aucune interférence du Bureau.
90. En 2018, le Bureau a publié la sixième édition de la «*Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*»¹³¹. Cette publication comprend une sélection des conclusions formulées par ce comité dans le cadre de cas spécifiques qui visent à guider les gouvernements et les autorités nationales dans leurs discussions et les actions à mettre en œuvre à la suite des recommandations du comité¹³². Certaines de ces conclusions font

¹³¹ OIT, Recueil de règles, annexe II [**Dossier du BIT, document n° 90**]; et BIT, La liberté syndicale - Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, p. 1.

¹³² *Ibid.*

référence aux cas spécifiques dont elles sont extraites, tandis que d'autres font simplement référence aux paragraphes pertinents des éditions précédentes de la compilation (ou plus précisément, du «*Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*», conformément à sa dénomination antérieure). Cette compilation est une publication élaborée par le Bureau et non par le Comité de la liberté syndicale lui-même. En effet, les membres du comité ont seulement été consultés et amenés à exprimer leur accord sur l'introduction de cette publication¹³³ et la publication dans son ensemble n'a jamais été adoptée ou approuvée par le Conseil d'administration ou la CIT¹³⁴.

91. Il est important de noter qu'à aucun moment il n'est fait référence à la C87 ou à la C98 au sein de l'introduction de cette compilation. En effet, dans la mesure où le Comité de la liberté syndicale n'a pas pour mandat de contrôler l'application de la C87 (ou de toute autre convention), même lorsque le comité examine une plainte contre un État Membre qui a ratifié la C87, cette plainte doit être examinée par le comité en termes de conformité avec le principe constitutionnel de la liberté syndicale, et non pas avec la C87. Dans les cas qui peuvent également soulever des questions concernant l'application de la C87 et où le pays concerné a ratifié la C87, la pratique habituelle du comité est d'inclure la phrase suivante dans ses conclusions:

*Le comité demande au gouvernement de fournir des informations sur tous les développements relatifs aux recommandations ci-dessus à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) à laquelle il renvoie les aspects législatifs de ce cas.*¹³⁵

92. Même si, à certaines occasions, les recommandations du comité ont fait référence à la question du «droit de grève», ces recommandations non contraignantes ont été formulées pour guider les gouvernements dans la résolution d'un conflit ponctuel. Ces recommandations n'étaient pas censées être une «interprétation» de la C87, dans la

¹³³ *Ibid.*, pp. 1 à 3.

¹³⁴ BIT, Procès-verbaux de la 334^e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, GB.334/INS/PV, octobre-novembre 2018, paragr. 411.

¹³⁵ Voir, par exemple, BIT, 404^e rapport du Comité de la liberté syndicale, octobre-novembre 2023, cas n° 3432, paragr. 649 et 651, *d*).

mesure où l'interprétation et l'évaluation du respect de la C87 ne relèvent ni du mandat ni des compétences du Comité de la liberté syndicale.

93. Dans ce contexte, il convient de mentionner que, dès 1953, les employeurs ont souligné que ni la Constitution ni les conventions de l'OIT ne contiennent de dispositions sur le «droit de grève». Le «droit de grève» n'aurait donc dû être envisagé par le Comité de la liberté syndicale qu'à travers ses incidences sur la liberté syndicale¹³⁶.

D. Évènements importants

94. Cinq événements sont particulièrement importants pour assurer une bonne compréhension par la Cour de la position adoptée par les employeurs sur la question de savoir si le «droit de grève» est protégé ou non par la C87.

1. La période de la guerre froide (1947-1989)

95. La guerre froide a été une période très mouvementée pour l'OIT, où un conflit géopolitique mondial entre les deux superpuissances a conduit à l'émergence de trois alliances: *i)* les économies industrialisées de l'OCDE, *ii)* le bloc soviétique, et *iii)* les pays en développement, alliance connue sous le nom de «groupe des 77»¹³⁷. Si chacun de ces trois blocs prétendait promouvoir une certaine forme de «justice sociale», ils étaient divisés sur le contenu et les moyens d'y parvenir. Par conséquent, la nécessité d'une unité (ou du moins d'une apparence d'unité) entre les mandants tripartites de l'OIT des pays occidentaux (y compris entre les associations professionnelles ou les organisations d'employeurs occidentales) était une priorité qui éclipsait et détournait l'attention des conflits bien réels existant entre eux, notamment concernant la C87 et le «droit de grève» ainsi que le rôle de la CEACR dans ce domaine.

¹³⁶ BIT, Procès-verbaux de la 121^e session du Conseil d'administration, mars 1953, p. 39.

¹³⁷ Le groupe des 77 (G77), voir «*About the Group of 77*» (disponible uniquement en anglais). Le groupe des 77 est la plus grande organisation intergouvernementale de pays en développement au sein des Nations Unies, qui donne aux pays du Sud les moyens de définir et de promouvoir leurs intérêts économiques collectifs et de renforcer leur capacité à négocier de manière conjointe toutes les grandes questions mondiales de nature économique au sein du système des Nations Unies et de promouvoir la coopération Sud-Sud pour le développement.

96. Au cours des premières années de la mise en œuvre de la C87, les commentaires et observations de la CEACR sur le «droit de grève» dans le cadre de la C87 n’ont pas fait l’objet de controverses car: *i*) les commentaires et observations de la CEACR n’étaient pas codifiés, *ii*) il était clair pour tous les mandants de l’OIT que les commentaires et observations de la CEACR n’étaient pas juridiquement contraignants, *iii*) les commentaires et observations de la CEACR sur le «droit de grève» étaient difficilement acceptés au sein de l’OIT, et encore moins en dehors de celle-ci, et *iv*) il y avait un besoin d’unité (ou du moins d’apparence d’unité) pour les raisons susmentionnées¹³⁸. Cependant, dès 1989, les employeurs ont clairement et ouvertement exprimé leurs objections lorsqu’ils ont réalisé la confusion que les «orientations» non contraignantes de la CEACR créait tant parmi les mandants de l’OIT que parmi les praticiens du droit¹³⁹.
97. En 1992, l’OIE s’est rapprochée de la Confédération internationale des syndicats libres (ci-après, la CISL) pour négocier une déclaration commune qui définissait, entre autres: *i*) les étapes à suivre par les deux organisations pour parvenir à une réforme économique, sociale et politique constructive, et *ii*) le rôle de l’OIT pour encourager le dialogue avec les partenaires sociaux¹⁴⁰. À peu près à la même époque, la fracture au sein du groupe des employeurs (entre les «employeurs libres», qui étaient indépendants de leurs gouvernements, et les «employeurs communistes», qui ne l’étaient pas) était surmontée et les employeurs étaient mieux à même d’exprimer ouvertement leur opposition aux commentaires et observations de la CEACR sur le «droit de grève» dans la C87 au sein des organes tripartites de l’OIT dans lesquels ils étaient représentés, et plus particulièrement au sein de la Commission de l’application des normes de la CIT¹⁴¹.

2. L’étude d’ensemble de la CEACR de 1994

98. La CEACR a mentionné, pour la première fois, le «droit de grève» au sein de sa troisième étude d’ensemble sur le sujet, en 1959, et ce dans un seul paragraphe et uniquement

¹³⁸ Voir paragr. 95 du présent document.

¹³⁹ CIT, Compte rendu des travaux, 1989, paragr. 21, pp. 26/6, 26/36, 26/44 et 26/52.

¹⁴⁰ BIT, Rapport du colloque tripartite sur les nouvelles perspectives du tripartisme en Europe, GB.253/8/6, mai-juin 1992, paragr. 5.

¹⁴¹ OIE, Un siècle de construction d'une voix forte et équilibrée pour l'entreprise, 2021, p. 8; et voir paragr. 100 à 106 du présent document.

concernant la fonction publique¹⁴². Par la suite, la CEACR a de plus en plus élargi ses commentaires et observations dans ses études d'ensemble de 1973 et 1983. Cependant, dans l'étude d'ensemble de 1994, les commentaires et observations de la CEACR sur le «droit de grève» dans le cadre de la C87 ont étonnamment fait l'objet d'un chapitre distinct de pas moins de 44 paragraphes¹⁴³.

99. L'étude d'ensemble de 1994 a démontré la mauvaise compréhension, voire le mépris, de la CEACR à l'égard de son mandat et de son rôle, une situation qui malheureusement perdure encore aujourd'hui.
100. Au cours de la discussion sur l'étude d'ensemble de 1994 au sein de la Commission de l'application des normes, les employeurs ont fait part de leur désaccord avec les observations et commentaires formulés par la CEACR sur le «droit de grève» dans le cadre de la C87, ainsi que concernant l'élargissement du rôle de la CEACR. Les membres employeurs ont notamment déclaré qu'ils: *«ne peuvent absolument pas accepter que la commission d'experts déduise du texte de la convention un droit aussi global, précis et détaillé, comme elle l'a fait dans cette partie de l'étude»*¹⁴⁴.
101. Par ailleurs, tout en apportant son soutien aux commentaires formulés par le porte-parole des employeurs, le membre employeur des États-Unis a également fait remarquer que:

*«personne n'aurait pu prévoir l'interprétation extrêmement précise et détaillée à laquelle la commission d'experts en est maintenant arrivée, si l'on considère l'historique législatif de ces conventions et les observations des experts dans les années cinquante. [...] S'agissant des conventions n^{os} 87 et 98, elle s'est écartée de cette pratique et a également appliqué les principes du comité de la liberté syndicale. En endossant ainsi les conclusions du comité sur la signification de ces conventions, la commission d'experts a subverti le système de contrôle»*¹⁴⁵ (non souligné dans le texte d'origine).

¹⁴² CIT, Conclusions concernant les rapports reçus au titre des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT, 1959.

¹⁴³ BIT, Liberté syndicale et négociation collective, Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 1994.

¹⁴⁴ CIT, Compte rendu des travaux, 1994, paragr. 116, p. 25/36.

¹⁴⁵ *Ibid.*, paragr. 127 et 128, pp. 25/39 et 25/40.

3. *La 101^e session de la CIT, 2012*

102. Lors de la 101^e session de la CIT, en 2012, la Commission de l'application des normes a discuté de l'étude d'ensemble de la CEACR portant sur les huit conventions fondamentales de l'époque, dont la C87¹⁴⁶. Cette publication contient une description complète des commentaires et observations détaillés formulés par la CEACR sur la question du «droit de grève» dans le cadre de la C87 et défend la position de la CEACR en la matière.
103. Au cours de la discussion portant sur l'étude d'ensemble, les membres employeurs de la Commission de l'application des normes ont souligné la différence existant entre le contrôle normatif exercé par la CEACR et celui exercé par la Commission de l'application des normes, à savoir:

«À ce sujet, ils ont rappelé que la commission d'experts est un organe indépendant que les États Membres ont chargé d'examiner l'application des conventions et des recommandations de l'OIT. Toutefois, la responsabilité globale du contrôle des normes de l'OIT incombe à la Conférence internationale du Travail, où les gouvernements, les employeurs et les travailleurs de tous les États Membres sont représentés. Par conséquent, il incombe à la commission d'experts de mener les travaux préparatoires dans ce contexte et non de se substituer au contrôle tripartite assuré par la Commission de l'application des normes de la Conférence. Les membres employeurs ont souligné que le contrôle des normes, comme toutes les autres tâches du BIT, doit être au service des mandants tripartites et refléter leurs besoins»¹⁴⁷ (non souligné dans le texte d'origine).

104. Concernant les commentaires et observations de la CEACR sur le «droit de grève» dans le cadre de la C87, les employeurs ont rappelé les objections qu'ils avaient précédemment exprimées, au sein de la Commission de l'application des normes, lors de la discussion sur l'étude d'ensemble de 1994:

«S'ils admettent l'existence d'un droit de grève, comme le reconnaissent au niveau national de nombreuses juridictions, les membres employeurs

¹⁴⁶ BIT, Donner un visage humain à la mondialisation, 2012.

¹⁴⁷ Commission de l'application des normes de la Conférence, Extraits du compte-rendu des travaux, 2012, paragr. 61.

n'acceptent absolument pas que les commentaires sur le droit de grève qui figurent dans l'étude d'ensemble représentent les points de vue politiques reconnus des mandants tripartites de l'OIT. [...] Les membres employeurs se sont donc opposés très fermement à l'interprétation par la commission d'experts de la convention n° 87 et du droit de grève, à l'usage de l'étude d'ensemble s'agissant du droit de grève et à être placés dans une telle position par l'étude d'ensemble»¹⁴⁸ (non souligné dans le texte d'origine).

105. Par ailleurs, les employeurs ont souligné que l'étude d'ensemble et le rapport général de la CEACR ne reflètent pas les vues de l'OIT ou des mandants tripartites de l'OIT, déclarant, à cet égard, que:

«L'étude d'ensemble est un guide pour aider la Commission de la Conférence dans son travail de supervision de l'application des normes par les États Membres de l'OIT. L'étude d'ensemble, comme le rapport de la commission d'experts sur les conventions ratifiées, n'est pas un document adopté par les mandants tripartites de l'OIT (qui sont les gouvernements, les employeurs et les travailleurs) qui ferait autorité. En dehors de l'OIT, cette distinction était soit mal comprise, soit oubliée, et les études d'ensemble étaient perçues comme exprimant la position de l'OIT, alors que ce n'est pas le cas. Les membres employeurs avaient exprimé cette position relative aux études d'ensemble et aux rapports de la commission d'experts de manière constante depuis de nombreuses années. Le rôle du Bureau international du Travail est de servir les mandants tripartites du mieux qu'il peut. L'OIT est les gouvernements, les employeurs et les travailleurs. Tant les études d'ensemble que les rapports de la commission d'experts sont élaborés avec l'assistance du Bureau international du Travail. Les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ne sont pas impliqués dans leur élaboration ou leur publication. La première opportunité que les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ont de considérer ces publications en groupes est lors de la Conférence internationale du Travail»¹⁴⁹ (non souligné dans le texte d'origine).

106. En outre, les employeurs ont souligné les risques que représente, pour l'ensemble du système de contrôle des normes établi par l'OIT, le fait d'accepter les commentaires et observations de la CEACR sur le «droit de grève», notant plus particulièrement que:

¹⁴⁸ *Ibid.*, paragr. 82.

¹⁴⁹ *Ibid.*, paragr. 145.

«Il n'y a pas d'obligations juridiques pour les gouvernements qui ont ratifié la convention n° 87 de traiter l'interprétation du droit de grève par la commission d'experts. Les membres employeurs ne pouvaient pas accepter l'interprétation du droit de grève par la commission d'experts parce qu'il y a un risque qu'elle soit mal utilisée»¹⁵⁰ (non souligné dans le texte d'origine).

107. Considérant que les commentaires et observations formulés par la CEACR sur la C87 et le «droit de grève» ne sont pas légitimes et portent atteinte aux processus normatifs tripartites établis par l'OIT, les représentants des employeurs, présents lors de la réunion de la Commission de l'application des normes de la Conférence s'étant tenue en 2012, ont été placés dans l'impossibilité d'accepter la discussion des cas concernant la C87 ou faisant référence à un «droit de grève». En réponse, les représentants des travailleurs ont refusé de discuter de tout autre cas jusqu'à ce que les employeurs acceptent de discuter des cas concernant la C87 et/ou faisant référence au «droit de grève». Après de nombreuses tentatives destinées à trouver un compromis sur la question, les négociations entre les vice-présidents employeur et travailleur ont irrémédiablement échoué. Toutefois, contrairement à ce qu'affirment les travailleurs, les employeurs ne se sont à aucun moment «retirés» de ces négociations¹⁵¹.
108. Par conséquent, aucune liste de cas individuels pour discussion au sein de la Commission de l'application des normes n'a été adoptée en 2012 et les discussions de la commission se sont donc limitées: *i*) aux cas de manquement grave; *ii*) au rapport général et à l'étude d'ensemble de la CEACR; et *iii*) à la question du respect de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 par le gouvernement du Myanmar¹⁵².
109. Face à l'impossibilité de parvenir à un accord, les employeurs ont souligné qu'ils restaient favorables à l'application des normes internationales du travail à la condition de respecter le caractère véritablement tripartite des mandats de l'OIT et ont suggéré la voie à suivre suivante¹⁵³:

¹⁵⁰ *Ibid.*, paragr. 149.

¹⁵¹ *Ibid.*, paragr. 151.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*, paragr. 153.

- i. Que les précisions suivantes soient clairement apportées dans tous les documents du Bureau et de la CEACR préparés en vue d'un débat ou d'une discussion par la CIT ou le Conseil d'administration¹⁵⁴:

L'étude d'ensemble fait partie du processus de contrôle régulier et est le résultat de l'analyse de la commission d'experts. Elle n'est pas un texte adopté par les mandants tripartites de l'OIT ou qui ferait autorité¹⁵⁵.

- ii. Que les méthodes de travail et le mandat du système de contrôle des normes internationales du travail (y compris son interaction avec d'autres domaines de l'OIT), notamment la CEACR, la Commission de l'application des normes et le Bureau soient réexaminés d'urgence.
- iii. Que les vice-présidents employeur et travailleur se réunissent avec la CEACR chaque année avant d'entamer leurs travaux et que la CEACR interagisse davantage avec les bureaux des activités pour les employeurs et les travailleurs, au sein du BIT, afin de renforcer la coopération et la gouvernance. Les activités de la CEACR devraient s'inscrire dans un cadre tripartite fixé d'un commun accord. Dans le passé, les membres employeurs ont proposé de modifier la présentation des rapports de la CEACR afin qu'ils rendent mieux compte des points de vue tripartites. Plus précisément, les membres employeurs ont proposé que les employeurs, les travailleurs et les gouvernements aient la possibilité d'exposer dans les rapports de la CEACR leurs points de vue sur des questions liées au contrôle des normes, notamment sur l'application et l'interprétation de conventions prises individuellement.
- iv. Que le fonctionnement du Département des normes internationales du travail du Bureau soit réexaminé d'urgence. Le rôle des fonctionnaires du BIT exige d'eux le respect du tripartisme et de l'impartialité dans leurs actions. Leur rôle consiste à seconder et faciliter le travail des mandants tripartites de l'OIT, ce qui exige de la neutralité et de la pondération. Cela nécessite un personnel composé de

¹⁵⁴ *Ibid.*, paragr. 150.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 27/4.

fonctionnaires internationaux politiquement neutres, qui aident la CEACR dans son travail; ce ne doit pas être la CEACR qui aide le Bureau dans son travail. La neutralité est propice à des relations professionnelles internationales matures et respectueuses entre les gouvernements, les employeurs et les travailleurs.

- v. Que les relations avec les autres institutions internationales soient davantage respectées pour faire en sorte que les points de vue de l'OIT soient ceux exprimés par ses mandants tripartites¹⁵⁶.

110. La session de 2012 de la CIT a été un événement important dans la mesure où elle a permis de refléter l'opposition forte et de longue date des employeurs au «droit de grève» dans le cadre de la C87, ainsi que le rôle joué par la CEACR (et le Bureau) en la matière. Bien qu'il soit regrettable qu'un tel incident se soit produit, il a finalement contribué à exposer clairement les divergences d'opinions concernant la C87 et le «droit de grève», ainsi que l'incohérence existant entre le mandat de la CEACR et ses activités dans la pratique.

4. La réunion tripartite sur la C87 pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national, 2015

111. À la suite des événements de la CIT de 2012, une vaste discussion a eu lieu au sein du Conseil d'administration sur la meilleure manière de traiter de la question du «droit de grève» et de renforcer le système de contrôle des normes.

112. Lors de sa 322^e session (30 octobre – 13 novembre 2014), le Conseil d'administration a notamment décidé¹⁵⁷:

- i. de convoquer une réunion tripartite de trois jours en février 2015 sur: *i*) la question de la C87 pour ce qui est du droit de grève, et *ii*) les modalités et les pratiques de l'action de grève au niveau national; et

¹⁵⁶ *Ibid.*, paragr. 153.

¹⁵⁷ BIT, Initiative sur les normes: Suivi de la session de 2012 de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail, GB.322/INS/5(Add.2), novembre 2014.

- ii. d'inscrire à l'ordre du jour de sa 323^e session, le résultat des travaux et le rapport de cette réunion tripartite afin que, sur cette base, le Conseil d'administration prenne une décision sur la nécessité ou non de demander à la CIJ de rendre d'urgence un avis consultatif concernant l'interprétation de la C87, pour ce qui est du droit de grève.
113. Le Bureau a préparé un document de référence détaillé en vue de cette réunion tripartite, qui contenait une analyse complète des modalités et des pratiques de l'action de grève au niveau national¹⁵⁸.
114. La réunion tripartite s'est tenue en février 2015 et était composée de 32 représentants gouvernementaux, 16 représentants des employeurs et 16 représentants des travailleurs¹⁵⁹. Au début de la réunion, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs ont présenté au groupe gouvernemental leur déclaration conjointe, négociée entre l'OIE et la Confédération syndicale internationale (ci-après, la CSI)¹⁶⁰.
115. Cette déclaration conjointe débute par la phrase suivante: «*Les mandants de l'Organisation internationale du Travail reconnaissent aux travailleurs et aux employeurs le droit de mener des actions collectives pour défendre leurs intérêts professionnels légitimes*». Les points suivants sont ensuite abordés au sein de cette déclaration: *i) le mandat de la CEACR, ii) les conclusions de la Commission de l'application des normes et l'approche adoptée pour décider de la liste de cas à être discutés au sein de la Commission de l'application des normes, iii) l'amélioration du fonctionnement des procédures de contrôle (c'est-à-dire du Comité de la liberté syndicale, des réclamations au titre de l'article 24 et des plaintes au titre de l'article 26), et iv) les*

¹⁵⁸ BIT, Document de référence pour la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève et les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national (révisé), TMF APROC/2015, 2015.

¹⁵⁹ BIT, L'initiative sur les normes – Appendice II: 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, GB.323/INS/5/Appendice II, mars 2015 [**Dossier du BIT, document n° 107**].

¹⁶⁰ BIT, L'initiative sur les normes - Appendice I, p. 1.

modalités de l'établissement d'un nouveau mécanisme d'examen des normes de l'OIT (ci-après, le MEN)¹⁶¹.

116. Il convient de noter que cette déclaration conjointe ne contient aucune référence au «droit de grève» ou à la C87 en raison du fait qu'il n'y avait (et qu'il n'y a toujours) aucun accord entre le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs sur l'existence d'un lien entre le «droit de grève» et la C87 ou sur le fait que la C87 protège le «droit de grève». Cependant, il ressort clairement - à la fois de cette déclaration commune et de manière générale - que le cœur du problème n'est pas l'existence ou la reconnaissance du «droit de grève» (ou du droit de mener des actions collectives) au niveau national en tant que tel mais plutôt le fait de savoir si ce droit est inscrit au sein de la C87. Les employeurs ainsi que de nombreux gouvernements considèrent que les limites et les conditions posées à l'exercice de tout «droit de grève» doivent être discutées et définies par les mandants de l'OIT de manière tripartite grâce à l'élaboration d'une nouvelle norme en la matière ou à travers la modification de la C87 en vue d'y inclure le «droit de grève», alors que les travailleurs considèrent que les orientations de la CEACR sont la seule source légitime d'interprétation et qu'aucune négociation ou discussion tripartite est nécessaire en la matière¹⁶².
117. La Déclaration du groupe gouvernemental du Conseil d'administration¹⁶³, également adoptée lors de la réunion tripartite de 2015, indique que les gouvernements comprennent que si le «droit de grève» est lié à la liberté syndicale, sa portée et ses conditions d'exercice sont réglementées au niveau national (et donc pas par l'OIT ou au sein de la C87 ou dans les commentaires et observations formulés par la CEACR à ce sujet). En outre, même si le groupe gouvernemental du Conseil d'administration se dit prêt à envisager de débattre de l'exercice du «droit de grève» à l'OIT, dans la forme et le cadre (non précisés) qui seront considérés comme adaptés, une telle discussion de fond n'a, jusqu'à ce jour, encore jamais eu lieu au sein du Conseil d'administration ou de la CIT.

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 1-3.

¹⁶² CSI, Commentaires sur le rapport d'information du BIT concernant la demande du groupe des travailleurs 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, 6 octobre 2023, pp. 8, 14-16 et 18 [**Dossier du BIT, document n° 24**].

¹⁶³ BIT, L'initiative sur les normes - Appendice I, p. 5.

5. Les 349^e bis et ter sessions (spéciales) du Conseil d'administration, novembre 2023

118. En réponse à la demande des travailleurs de convoquer une réunion spéciale du Conseil d'administration en novembre 2023 en vue de discuter du renvoi du différend relatif au «droit de grève» devant la CIJ, les employeurs ont demandé à convoquer une réunion spéciale au cours de cette même session du Conseil d'administration pour discuter de l'adoption d'une norme ou plus concrètement d'un protocole relatif à la C87 sur le «droit de grève»¹⁶⁴.
119. À cette fin, l'OIE a élaboré des commentaires détaillés sur les rapports d'information préparés par le Bureau pour ces deux sessions. Dans ses commentaires, l'OIE (s'exprimant au nom des employeurs) indique que l'élaboration d'une nouvelle norme¹⁶⁵ est la solution la plus évidente, la plus appropriée et la plus logique pour définir des règles de l'OIT sur le «droit de grève» faisant autorité, ainsi que pour mettre un terme définitif au différend existant en ce qui concerne l'interprétation correcte de la C87¹⁶⁶. À cette occasion, l'OIE a également souligné que l'action normative relève du mandat principal de l'OIT et reflète les valeurs fondamentales de l'OIT que sont le tripartisme et le dialogue social. Seule l'action normative permet de garantir la participation active de tous les mandants de l'OIT au processus et de s'assurer que toute solution ainsi obtenue soit fondée sur un consensus, ou du moins sur une large majorité, et que le résultat adopté soit donc universellement pertinent et accepté.

¹⁶⁴ BIT, 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, 18 septembre 2023 [Dossier du BIT, document n° 16].

¹⁶⁵ OIE, Commentaires sur le rapport d'information préparé par le BIT intitulé «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 112^e session de la Conférence internationale du Travail», 24 octobre 2023, [Dossier du BIT, document n° 25]. Voir également l'annexe D - Tableau des pays s'étant exprimés en faveur d'une action normative sur la question du droit de grève. À cette fin, il convient de noter que, en mai 1992, le représentant gouvernemental de la Colombie au sein du Conseil d'administration a proposé au Conseil d'administration d'inscrire à l'ordre du jour de la CIT la proposition d'adopter une convention internationale sur le «droit de grève». Voir BIT, Ordre du jour de la 81^e session (1994) de la Conférence, GB.253/2/3(Rev.), mai-juin 1992, paragr. 35 à 38, p. 10 et pp. 23-24. Cette proposition a été soutenue par d'autres représentants gouvernementaux, notamment ceux du Maroc et du Venezuela. Voir BIT, Procès-verbaux de la 253^e session, GB.253/PV(Rev.), mai-juin 1992, pp. I/12-I/13 et p. I/17.

¹⁶⁶ OIE, Commentaires sur le rapport d'information préparé par le BIT.

120. Dans le cadre de leur proposition formulée au mois de novembre 2023¹⁶⁷, les employeurs ont suggéré que la CIT adopte un instrument juridiquement contraignant portant sur le «droit de grève» ou plus largement sur les actions collectives, et plus particulièrement un protocole relatif à la C87. L'objectif de ce protocole serait de définir avec autorité un «droit de grève» ainsi que sa portée et les limites posées à son exercice, dans le cadre d'une norme internationale du travail, mettant ainsi un terme au différend actuel sur le «droit de grève» dans le cadre des instruments existants de l'OIT et plus particulièrement de la C87.
121. Toutefois, suite au vote¹⁶⁸ concernant la demande des travailleurs de renvoyer la question suivante devant la CIJ, à savoir: «*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?*», réalisé la veille de la 349e session du Conseil d'administration au cours de laquelle la proposition des employeurs sur l'élaboration d'une nouvelle norme devait être discutée, la discussion sur la proposition des employeurs est de ce fait devenue sans objet¹⁶⁹.

¹⁶⁷ *Ibid.*; BIT, Projet de procès-verbaux de la session 349^e ter (spéciale) du Conseil d'administration, novembre 2023, GB.349ter/PV/Projet, novembre 2023, paragr. 9 [**Dossier du BIT, document n° 33**].

¹⁶⁸ BIT, Projet de procès-verbaux de la 349^e bis session (spéciale) du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, novembre 2023, GB.349bis/PV/Projet, paragr. 145 et 146 [**Dossier du BIT, document n° 31**].

¹⁶⁹ Voir BIT, Procès-verbaux de la 349^e ter session (spéciale), annexe IV.

V. APPLICATION DE LA CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITÉS

A. Les principaux articles de la C87

122. La CEACR a fondé ses interprétations, concernant l'étendue du droit de grève ainsi que les conditions et les limites qui y sont attachées, sur les dispositions suivantes de la C87:

Article 3(1): 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.

*Article 10: 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.*

123. L'application des règles d'interprétation énoncées dans la CVDT aux dispositions susvisées de la C87 démontre qu'aucun droit de grève abstrait, et encore moins aucun droit de grève tel que défini en détail par la CEACR, ne peut être établi à partir de la C87.

B. L'article 5: acte constitutif d'une organisation internationale et traités adoptés au sein d'une organisation internationale

124. L'article 5 de la CVDT prévoit que: «[l]a présente Convention s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation».

- i. L'article 5 s'applique aux traités adoptés au sein d'une organisation internationale¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Plutôt que lors d'une conférence diplomatique, même si «la distinction entre les traités adoptés «au sein» d'une organisation internationale et ceux adoptés lors d'une conférence diplomatique peut ne pas avoir de réelle signification ou que la frontière entre ces deux types d'instruments puisse devenir floue en pratique» dans la mesure où «de nombreuses organisations internationales [...] décident, pour des raisons d'ordre pragmatique ou logistique, d'adopter ou non le texte du traité au sein de l'organisation ou bien de convoquer une conférence diplomatique». Voir Olivier Corten et Pierre Klein (dir. de publication), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités: Commentaire article par article* (Springer 2018), p. 94.

- ii. Le fait que l'article 5 de la CVDT soit ici appliqué ne devrait pas être sujet à controverse: il est de notoriété publique que la C87 a été adoptée au sein de l'OIT¹⁷¹. Les travailleurs ont également reconnu précédemment que l'article 5 s'applique au conflit relatif à la question de savoir si un droit de grève est inscrit ou non au sein de la C87¹⁷².
- iii. Lorsque l'article 5 de la CVDT est appliqué, même si les règles habituelles d'interprétation des traités continuent de s'appliquer conformément aux articles 31 et 32 de la CVDT, l'article 5 offre une flexibilité supplémentaire en matière d'interprétation. En effet, les articles 31 et 32 s'appliquent «*sous réserve*» des «*règles pertinentes*» de l'organisation, ce qui crée donc une *lex specialis* au profit de l'organisation internationale. Cette réserve de nature générale a été adoptée en vue de respecter les spécificités des organisations internationales et leurs méthodes de fonctionnement, ainsi que pour protéger leur aptitude à renforcer les capacités. Cette réserve vise à faire progresser la performance de ces organisations et organes¹⁷³.
- iv. Bien que l'expression «*règles pertinentes*» ne soit pas expressément définie au sein de la CVDT de 1969, elle était définie de la manière suivante au sein de l'article 2(1j) de la CVDT de 1986: cette expression «*s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, des décisions et résolutions adoptées conformément auxdits actes et de la pratique bien établie de l'organisation*» (non souligné dans le texte d'origine). Il est admis que cette définition s'applique également dans le cadre de la CVDT de 1969¹⁷⁴. En effet, cette définition rend compte avec précision du fait que l'expression «*règles pertinentes*» est censée englober les pratiques bien établies: cette expression a été introduite à la suite de la déclaration du Président du Comité

¹⁷¹ CIT, *Compte rendu des travaux*, 1948, p. 280 [Dossier du BIT, document n° 163].

¹⁷² CSI, *The Right to Strike and the ILO: The Legal Foundations*, mars 2014, p. 69 (un résumé du rapport est disponible en français). Dans ce rapport, la CSI déclare que «*l'OIT est une organisation internationale et que la convention n° 87 est un traité adopté au sein de l'OIT. La réserve s'applique donc. Il s'ensuit qu'en principe, les règles de l'OIT prévalent sur les règles contenues au sein de la CVDT*».

¹⁷³ Oliver Dörr et Kirsten Schmalenbach (dir. de publication), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (Heidelberg 2018), art. 5, paragr. 30.

¹⁷⁴ *Ibid.*, paragr. 15: «*la définition s'applique également pleinement à la Convention de 1969*». Voir également Olivier Corten et Pierre Klein (dir. de publication), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités: Commentaire article par article* (Springer 2018), p. 94. Les arguments des éminents auteurs ne sont pas surprenants: ce point découle des identités structurelles et textuelles entre l'article 5 de la CVDT 1969 et la CVDT de 1986 (malgré quelques nuances – notamment en ce qui concerne le fait que le terme en question est expressément défini dans la CVDT de 1986).

de rédaction qui a précisé que l'expression «*règles pertinentes*» incluait les «*règles coutumières non écrites*»¹⁷⁵.

- v. Le fait que l'article 5 soit particulièrement favorable à l'application des «*règles pertinentes*» de l'OIT est démontré par les commentaires de l'OIT sur le projet d'articles sur le droit des traités de 1966 de la Commission du droit international. En effet, à cette occasion, l'OIT a souligné les principales différences entre ses propres règles et celles prévues au sein du projet de CVDT, à savoir: l'authentification du texte des conventions, leur révision, la formulation de réserves et l'acceptation des obligations. L'OIT a exprimé sa compréhension du fait que «*ces différentes catégories de règles continueront à s'appliquer à la Constitution de l'Organisation et aux instruments adoptés au sein de l'Organisation internationale du travail, telles que les conventions internationales du travail, même lorsqu'ils diffèrent du projet d'articles sur le droit des traités*»¹⁷⁶.

125. Il existe trois aspects particulièrement importants en ce qui concerne les «*règles pertinentes*» de l'OIT, qui viennent, à leur tour, façonner l'approche correcte devant être retenue par la Cour en matière d'interprétation dans la présente affaire.

126. Premièrement, l'OIT est fondée sur le tripartisme. Le tripartisme est l'un des quatre principes fondamentaux sur lesquels repose l'OIT¹⁷⁷ et la nature tripartite de l'Organisation a été largement considérée comme conférant à l'OIT un «*avantage unique*»¹⁷⁸ qui garantit la légitimité de ses actions (et en particulier des normes internationales du travail que l'Organisation adopte et dont elle contrôle l'application)¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Extrait des Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Première session (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière), A/CONF.39/C.1/SR.28, mars - mai 1968, p. 160. Au cours de la seconde session, M. Francis Vallat (Royaume-Uni) a déclaré: «*À la première session de la Conférence [sa] délégation a proposé d'ajouter les mots «et toute pratique établie» après les mots «règle pertinente», afin d'indiquer clairement que le mot «règle» ne devait pas s'entendre dans un sens trop restrictif. La délégation britannique n'a pas insisté pour que cet amendement soit mis aux voix, parce que le Président du Comité de rédaction a fait savoir [...] que le Comité [de rédaction] avait estimé que le terme «règle» s'appliquait aussi bien aux règles écrites qu'aux règles coutumières non écrites*». Voir Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière, avril-mai 1969, p. 5.

¹⁷⁶ Anne Trebilcock, International Labour Organization, dans Michael Bowman et Dino Kritsiotis (dir. de publication), *Conceptual and Contextual Perspectives on the Law of Treaties* (CUP 2016), p. 6.

¹⁷⁷ OIT, Déclaration de Philadelphie (1944), art 1*d*); Voir également Trebilcock, p.7.

¹⁷⁸ OIT, Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

¹⁷⁹ Voir Maupain, p. 7.

Cela signifie que le tripartisme apparaît non seulement comme une pratique bien établie mais également, et de manière approfondie, comme une caractéristique structurelle des instruments constitutifs de l'OIT, tels que notamment sa Constitution. Le tripartisme fonde, à son tour, la pratique bien établie et universelle selon laquelle l'OIT fonctionne grâce à l'interaction entre ses mandants. La nécessité d'une interaction entre les mandants est essentielle au fonctionnement légitime de l'OIT¹⁸⁰ et, a fortiori, pour trouver des réponses durables et acceptées aux questions controversées, telles que la question du droit de grève dans la C87.

127. En effet, le rôle évident du tripartisme dans le fonctionnement et la gouvernance de l'OIT ressort clairement de la C87 elle-même. Tel que cela est exposé en détail dans les paragraphes suivants, la C87 prévoit un ensemble de droits qui s'appliquent aux organisations de travailleurs et d'employeurs. En outre, la C87 a fait l'objet de négociations et a été adoptée à la suite d'un vote final par la CIT, structuré de la manière habituelle, les membres gouvernementaux, employeurs et travailleurs étant tous présents et représentés. Seule la CIT a la compétence et l'autorité, en vertu de la Constitution de l'OIT, pour adopter les normes internationales du travail et/ou pour réviser, abroger ou retirer ces normes¹⁸¹. Il s'ensuit que la CIT a pleine autorité et compétence pour clarifier le sens (et donc l'interprétation légitime) de toute norme internationale du travail existante, le cas échéant, à travers une action normative. En exerçant son rôle en matière d'interprétation, la CIT est motivée par le désir de parvenir à un consensus tripartite, chaque fois que cela est possible.

128. Si l'on prend en considération l'objet et le but de la C87, le tripartisme – ainsi que l'interaction et la coopération tripartites au cours de l'élaboration des normes – constitue la pierre angulaire de l'analyse. En d'autres termes, pour bien comprendre le sens d'une convention de l'OIT, telle que la C87, il est nécessaire d'appréhender les droits établis dans leur cadre organisationnel. Par conséquent, les principes existants ne doivent pas évoluer de manière dynamique au-delà des limites de la coopération tripartite.

¹⁸⁰ Par exemple, pour qu'une convention de l'OIT soit adoptée, une majorité des deux tiers des voix exprimées en plénière par les délégués présents à la Conférence internationale du Travail est requise. Ainsi, l'adoption d'un instrument n'est possible qu'avec le soutien des délégués des employeurs et/ou des travailleurs, outre le soutien des délégués gouvernementaux.

¹⁸¹ OIT, Constitution, art 19(1); et OIT, Règlement de la Conférence, art. 44 à 52.

129. Deuxièmement, l'une des principales règles établies au sein de l'OIT, et qui est étroitement liée au tripartisme, concerne l'importance particulière accordée aux travaux préparatoires. L'importance accordée à ce type de documents repose sur l'interaction et la coopération tripartites qui caractérisent le processus normatif, tels qu'en témoignent les travaux préparatoires¹⁸². En effet, l'observateur de l'OIT, le Dr C. Wilfred Jenks, a noté lors de la Conférence de Vienne de 1968-69 que la pratique de l'OIT en matière d'interprétation fait une plus large part aux travaux préparatoires que ne l'envisageait l'éventuel article 32 de la CVDT¹⁸³.

130. Troisièmement, dans la mesure où les pratiques bien établies font partie des «*règles pertinentes*», la Cour doit porter une attention particulière aux pratiques de l'organisation internationale en question. Plus particulièrement, la Cour devrait veiller à ce que son analyse de la pratique exposée ci-dessus respecte de manière adéquate la pratique établie – et soit donc fidèle aux règles pertinentes de l'organisation (que sont l'interaction et la coopération tripartites). Son analyse de cette pratique aux fins de l'article 31(3)*b*) de la CVDT ne devrait pas être incompatible avec ces règles.

1. La CVDT en tant que droit international coutumier: rétroactivité et application de nature générale

131. L'applicabilité de la CVDT n'est pas entravée par le fait que tous les États parties à la C87 ne l'aient pas ratifiée ou par le fait que la CVDT ait été adoptée après la C87, ce qui aurait pu a priori poser un problème du fait que l'article 4 de la CVDT prévoit sa non-rétroactivité. À ce jour, la C87 a été ratifiée par 158 États Membres, à l'exception de certains pays dont l'importance industrielle est la plus considérable (à savoir le Brésil, la Chine, les États-Unis d'Amérique et l'Inde).

¹⁸² En effet, cela a été exprimé au sein du rapport destiné au Conseil d'administration, transmis au Conseil d'administration avant sa décision sur l'opportunité de renvoyer cette question devant la Cour. Voir CSI, *The Right to Strike and the ILO*. La CSI elle-même note que la commission d'experts, sur laquelle elle se repose largement, prétend reconnaître la nécessité de «*tenir compte de la pratique de l'Organisation consistant à examiner les travaux préparatoires [ce qui] est particulièrement important pour les conventions de l'OIT compte tenu de leur nature tripartite [...] et du rôle joué par les mandants tripartites dans le cadre de l'élaboration de normes*». Il en va autrement si, en réalité, la CEACR n'en tient pas compte de manière adéquate ou appropriée.

¹⁸³ Conférence des Nations Unies, Documents officiels - Première session, A/CONF.39/11, mars-mai 1968, p. 41, paragr. 12. Le Dr C. Wilfred Jenks, qui a été le Directeur général de l'OIT de 1970 à 1973, déclarait à cette occasion: «*La pratique de l'OIT en matière d'interprétation fait une plus large part aux travaux préparatoires que l'article 28 du projet d'articles*».

132. Cependant, les principales règles énoncées dans la CVDT, notamment aux articles 31 (règle générale d'interprétation) et 32 (moyens complémentaires d'interprétation), s'appliquent également en tant qu'expression du droit international coutumier¹⁸⁴, tel que cela a déjà été reconnu par la CIJ elle-même ainsi que par d'autres tribunaux internationaux¹⁸⁵. Les règles prévues aux articles 31 et 32 peuvent donc en principe également s'appliquer aux traités conclus avant l'entrée en vigueur de la CVDT en 1980, ainsi qu'aux traités ratifiés par des États qui ne sont pas tous parties à la CVDT, tels que la C87¹⁸⁶.

¹⁸⁴ *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie/Malaisie)*, arrêt, C.I.J., Recueil 2002, paragr. 37, p. 645; *Ile de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J., Recueil 1999, paragr. 18, p. 1059; et Commission du droit international, Rapport de la Commission du droit international – Chapitre IV: Les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, 2013, p. 18 (Conclusion 1. Règle générale et moyens d'interprétation des traités).

¹⁸⁵ Dörr, article 31, paragr. 6: «*La position de la CIJ selon laquelle les règles d'interprétation contenues dans la Convention de Vienne sont universellement contraignantes, sans aucune distinction, en tant que droit international coutumier est largement reprise par d'autres tribunaux internationaux, tels que le TIDM, la CEDH, la CJUE et les organes de règlement des différends de l'OMC, ainsi que par de nombreuses institutions arbitrales et certains tribunaux nationaux*».

¹⁸⁶ *Ibid.*, paragr. 7.

C. Article 31: règle générale d'interprétation

1. Article 31(1): Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but

133. Selon la règle générale d'interprétation énoncée à l'article 31(1) de la CVDT, tous les éléments d'interprétation prévus au sein de cette disposition doivent être considérés comme un tout¹⁸⁷.
134. Tel que l'Organe d'appel de l'OMC l'a décrit, le processus d'analyse «est un exercice intégré dans lequel les règles et les principes d'interprétation doivent être compris et appliqués en tant que composantes d'un exercice holistique qui sont liées entre elles et qui se renforcent mutuellement»¹⁸⁸. Par conséquent, «trouver le sens ordinaire nécessite généralement de faire un choix parmi un ensemble de significations possibles. Le contexte immédiat et plus éloigné constitue le prochain guide pour l'interprétation textuelle, tout comme la bonne foi ainsi que l'objet et le but du traité qui sont des indications supplémentaires à ce stade»¹⁸⁹. Cela signifie qu'il est erroné de tenir compte du «sens ordinaire», tel qu'évoqué au sein de l'article 31(1) de la CVDT, comme s'il s'agissait d'un élément d'interprétation distinct, voire unique, sans tenir compte du contexte du traité ou encore «de son objet et de son but».
135. Toutefois, ni la référence faite au contexte du traité ni celle faite à son objet et à son but ne doivent être considérées comme donnant mandat en faveur d'une approche téléologique générale¹⁹⁰. En effet, comme le souligne la CIJ elle-même au sein de sa jurisprudence, l'interprétation doit se fonder «avant tout» sur le texte du traité lui-même¹⁹¹.

¹⁸⁷ *Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J., Recueil 2017, paragr. 64; et Dörr, article 31, paragr. 38.

¹⁸⁸ Organe d'appel de l'OMC, *Chine - Mesures affectant les droits de commercialisation et les services de distribution pour certaines publications et certains produits de divertissement audiovisuels*, WT/DS363/AB/R, 2009, paragr. 399.

¹⁸⁹ Richard Gardiner, *Treaty Interpretation* (2^e édition, OUP 2015), p. 222.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 2/55.

¹⁹¹ Dörr, article 31, paragr. 39; *Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c. Belgique)*, arrêt, C.I.J., Recueil 2004, paragr. 100, p. 318; et *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J., Recueil 1994, paragr. 41, p. 22.

136. Par conséquent, l'interprétation prévue aux fins de l'article 31(1) de la CVDT, tout comme celle prévue aux fins de l'article 31 de manière plus générale, est un «*processus d'encerclement progressif*» et c'est grâce à cette «*lecture herméneutique*» de chaque élément que l'interprète «*se rapproche de l'interprétation appropriée*»¹⁹². Vu sous cet angle, l'analyse séquentielle des différentes expressions de l'article 31(1) de la CVDT, en commençant par «*le sens ordinaire*», reflète simplement la nécessité de commencer quelque part en lisant les termes utilisés au sein du traité. Cela ne signifie pas qu'il existe une préférence de nature hiérarchique ou chronologique entre les différents éléments de l'article 31(1). En effet, si l'interprétation doit se fonder «*avant tout*» sur le texte du traité – en tant que reflet de la volonté commune des parties – il n'existe aucune hiérarchie entre les différentes composantes de l'article 31, chacune offrant des orientations précieuses en ce qui concerne le sens du traité¹⁹³.

a) Le sens ordinaire

137. Le «*sens ordinaire à attribuer aux termes du traité*» désigne «l'intention commune des parties»¹⁹⁴. Le sens ordinaire est le sens naturel, normal ou habituel et qui reflète ce qu'une personne raisonnablement informée sur l'objet du traité penserait des termes utilisés¹⁹⁵. Lorsque l'on examine le sens ordinaire devant être attribué aux termes d'un traité, il convient de les comparer avec les termes généralement ou communément utilisés afin de rendre compte de l'idée véhiculée par ces termes¹⁹⁶.

138. Premièrement, aux fins de l'article 3(1) de la C87, le terme «activité» est l'objet du verbe «organiser». Si l'on commence par se concentrer uniquement sur ces termes, s'il apparaît clairement que l'article 3 fait référence à la capacité d'une organisation à s'administrer et à s'ordonner elle-même et à mener les activités qui y sont associées, le sens ordinaire de

¹⁹² *Agua del Tunari S.A. v. Republic of Bolivia* (cas CIRDI No. ARB/02/3), décision du 21 octobre 2005, paragr. 91, tel que mentionné dans Gardiner, p. 2/55.

¹⁹³ Dörr, article 31, paragr. 38.

¹⁹⁴ Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Brill 2009), article 3, paragr. 9.

¹⁹⁵ Dörr, article 31, paragr. 40.

¹⁹⁶ *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras; Nicaragua (intervenant))*, arrêt, C.I.J., Recueil 1992, paragr. 380, p. 586.

ces termes (pris de manière isolée) ne permet pas de définir clairement les limites posées aux droits de l'organisation en la matière¹⁹⁷.

139. Deuxièmement, le verbe «organiser» est défini par l'Oxford English Dictionary comme le fait de «*constituer un tout cohérent, de doter d'une structure, de soumettre à une façon déterminée de fonctionner*». De la même manière, l'Oxford Languages Dictionary définit le verbe «organiser» comme le fait de: «*1. Ordonner selon un système déterminé; organiser; 2. Prendre des dispositions ou préparer (un évènement ou une action) selon un plan*». Le sens ordinaire du terme «organiser» ici pertinent, bien que quelque peu équivoque, semble donc se référer au fait que les organisations de travailleurs et d'employeurs soient capables de se doter d'une structure, de s'ordonner, et/ ou de prendre des dispositions concernant leurs activités. En d'autres termes, le sens ordinaire du terme «organiser» semble se concentrer sur le droit des organisations à formuler et à préparer leurs activités¹⁹⁸. Cela suggère que le terme «organiser» fait référence à la capacité d'une organisation donnée à s'administrer et à s'ordonner elle-même.
140. Troisièmement, le terme «activité» est défini par l'Oxford English Dictionary comme: «*un état d'occupation actif; une action vive ou vigoureuse; l'affairement; la vivacité, la vigueur*». L'Oxford Languages Dictionary définit, quant à lui, le terme «activité» comme: «*1. Le phénomène par lequel les choses se produisent ou se manifestent; 2. L'action qu'une personne ou un groupe de personnes fait ou a fait*». Le terme «activité» se rapporte au verbe «organiser»; ainsi le droit accordé aux organisations est celui de formuler, de préparer, d'ordonner selon un système déterminé ou de prendre des dispositions en ce qui concerne les actions que ces organisations souhaitent mettre en œuvre. Toutefois, «l'activité» des organisations de travailleurs se réfère à un large éventail de sujets, sans que l'étendue de cette activité soit claire ou définie.

¹⁹⁷ *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies*, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1950, p. 8.

¹⁹⁸ Selon le document publié en 2014 par la CSI (CSI, *The Right to Strike and the ILO*), la législation du Royaume-Uni inclut la grève dans l'expression «*les activités d'un syndicat indépendant*». Toutefois, cela ne signifie évidemment pas que le terme «*activité*» utilisé au sein de la C87 (une convention internationale de l'OIT dotée d'un objet et d'un but spécifiques et adoptée à un moment précis) doit nécessairement avoir la même signification. En effet, cet argument ne tient tout simplement pas compte du contexte de la C87 – tel qu'exposé dans les paragraphes suivants – qui ne pose aucune limite au droit de grève.

141. La question ne se serait pas posée si les parties avaient inclus une formulation sur le droit de grève au sein du texte de la C87, par exemple en ajoutant au sein de l'article 3(1) de la C87 des termes tels que «organiser une grève» ou «exercer une action collective» ou encore d'autres termes similaires (ou avaient à l'inverse précisé que «le droit de grève n'est pas couvert par la présente convention»)¹⁹⁹. En l'absence d'une formulation plus précise, la seule conclusion raisonnable à laquelle il est ici possible d'arriver est la suivante: le sens ordinaire des termes «d'organiser [...] leur activité» ne permet pas, en tant que tel, de répondre clairement à la question de savoir si le droit de grève est couvert ou non par les termes utilisés.

b. Le contexte

142. Tel que cela est mentionné au sein de l'article 31(1) de la CVDT, le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité doit être interprété «dans leur contexte»²⁰⁰. Le contexte inclut les autres termes de la phrase et du paragraphe, l'intégralité de l'article en cause et le reste du texte du traité, y compris son préambule²⁰¹ et ses annexes – ainsi que le contexte externe mentionné aux articles 31(2) et (3) de la CVDT²⁰². La position d'un mot en particulier dans un groupe de mots ou dans une phrase, ainsi que la position d'une expression ou d'une phrase particulière dans un paragraphe peut également revêtir une valeur interprétative²⁰³.

143. L'intention commune des parties concernant les termes du traité pris «dans leur contexte» indique clairement que ni les articles 3 ou 10 de la C87, ni la C87 dans son ensemble, ne

¹⁹⁹ Des exemples de ces deux alternatives sont notamment disponibles au sein du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), dont l'article 8 prévoit que «1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer: [...] d) **Le droit de grève**, exercé conformément aux lois de chaque pays», ainsi qu'au sein du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoit, à l'inverse, au sein de son article 153 que «1. [...] l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants: [...] 5. Les dispositions du présent article ne s'appliquent ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au **droit de grève**, ni au droit de lock-out» (non souligné dans le texte d'origine).

²⁰⁰ *Young Loan Arbitration*, Revue internationale du travail, vol. 59, p. 495: «l'interprétation textuelle ne permet pas de remédier à l'imprécision des termes utilisés dans les textes en anglais et en français, [...], en vertu de l'article 31, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les mots devant être interprétés doivent l'être «dans leur contexte»».

²⁰¹ *Affaire relative aux droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc (France c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J., Recueil 1952, p. 176.

²⁰² Villiger, pp. 110-111.

²⁰³ Dörr, article 31, paragr. 44.

contiennent un droit de grève. Au contraire, il est clair que le droit de grève sort du cadre de la C87 et cela est clair pour les neuf raisons suivantes.

144. Premièrement, les termes «*d'organiser [...] leur activité*» font référence à la fois aux «*organisations de travailleurs et d'employeurs*». Le cadre conceptuel inscrit au sein de l'article 3 de la C87 s'applique donc aux employeurs et aux travailleurs. Aussi tout sens raisonnable donné à ces termes devrait être applicable aux organisations de travailleurs et d'employeurs avec une valeur égale. Le droit qui est doté de cette valeur égale est un droit d'organiser qui permet de garantir quelque chose aussi bien aux travailleurs qu'aux employeurs. Or, le droit de grève n'est manifestement pas un droit d'organiser qui est doté d'une valeur égale. À l'inverse, le droit de se rassembler, puis de former un ensemble qui a le droit d'organiser lui-même son activité est un exemple évident d'un tel droit doté d'une valeur égale. Toutefois, le droit de grève n'est un droit qui profite à un seul groupe.

145. Deuxièmement, lorsque l'on prend en considération les termes clés dans leur contexte, le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs «*d'organiser [...] leur activité*» ne forme qu'une seule partie d'une liste plus longue, comprenant également le droit «*d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion [...], et de formuler leur programme d'action*». L'article 3 contient donc une liste des droits dont dispose une organisation une fois qu'elle est dûment constituée²⁰⁴ et qui sont nécessaires pour que cette dernière puisse réellement exister et fonctionner en tant qu'organisation de travailleurs ou d'employeurs.

146. Le cadre conceptuel qui sous-tend l'article 3 de la C87 concerne donc la capacité d'une organisation à s'organiser en tant que telle, c'est-à-dire, en d'autres termes, le processus par lequel une organisation a la capacité d'exister en tant qu'ensemble cohérent et défini, pour que cette organisation soit ensuite capable de s'ordonner et de s'administrer elle-même. La référence faite à «[l']activité» au sein de l'article 3 doit être lue de manière cohérente avec ce cadre conceptuel.

²⁰⁴ Dès lors qu'elle a bénéficié du droit de se constituer et que des membres peuvent s'y affilier, conformément à l'article 2 de la C87.

147. Vu sous cet angle, le terme «activité» ne semble pas se rapporter à *toutes* les activités des organisations de travailleurs, mais plutôt à celles concernant la capacité de l'organisation à se rassembler en un ensemble cohérent, à s'administrer et à mener des activités au profit de ses membres. Il existe de nombreux exemples d'«activité» de ce type, telles que l'organisation de réunions et de conférences; la prestation de services aux membres, tels que des conseils juridiques et des formations; les activités de sensibilisation pour la mise en place d'un cadre juridique qui soit favorable aux besoins des travailleurs ou des employeurs; ou encore la mise en œuvre de campagnes visant à acquérir de nouveaux membres – ces droits constituant tous des droits précieux, fondamentaux et durement acquis en soi. En outre, tous ces droits sont des droits internes aux organisations, dans le sens où ils leur garantissent la possibilité d'exister en tant que telle et de mener les activités importantes correspondantes, sans toutefois propager un conflit entre différents droits existants dans la société via des conflits sociaux et des perturbations de nature économique, ce que la grève fait nécessairement. Cette conception des activités repose donc sur des principes et une distinction conceptuelle robuste qui aide à délimiter «[l']activité» concernée.
148. Le fait de suggérer que la capacité à faire grève est si fondamentale pour les organisations de travailleurs que la référence faite à «[l']activité» au sein de l'article 3 doit nécessairement inclure le droit de grève ne saurait constituer un argument en soi. Premièrement, un tel argument soulève plusieurs interrogations et contrevient à l'approche correcte devant être adoptée dans le cadre de cette analyse. En effet, il ne convient pas de présupposer que le terme «activité» doit s'étendre à un droit de grève au sein de la C87, sans tenir compte du contexte dans lequel il est utilisé. Deuxièmement, il apparaît clairement que toutes les organisations de travailleurs ne disposent pas, voire ne souhaitent pas disposer, du droit de grève. En effet, dans de nombreux pays à travers le monde, le droit de grève est lié à la négociation collective. Aussi, les organisations de travailleurs qui ne remplissent pas les conditions requises pour la négociation collective peuvent donc ne pas disposer du droit de faire grève mais elles continuent à bénéficier d'un ensemble plus large de droits afin de s'organiser, de s'administrer de manière autonome et de mener des activités au profit de leurs membres. Dans la mesure où il existe plusieurs autres activités importantes qui sont typiquement rattachées aux organisations

de travailleurs, telles que celles susmentionnées²⁰⁵, il est dès lors impossible d'affirmer raisonnablement que l'article 3 n'a pas de sens si les grèves en sont exclues. C'est précisément parce que le droit de grève se situe à l'autre bout de l'échelle, qu'il a un impact si important sur les droits d'autrui et qu'il a la capacité de restreindre les droits d'autrui, qu'il doit faire l'objet d'un traitement séparé (au sein d'un autre instrument international ou de dispositions distinctes), notamment parce qu'il existe un besoin manifeste de définir clairement les limites posées à son exercice et le rôle des États dans sa réglementation.

149. Par conséquent, selon la position de l'OIE, l'article 3 de la C87 garantit un droit effectif: le droit pour une organisation, une fois constituée, de s'ordonner de manière à pouvoir exister de manière significative en tant que structure associative entre ses membres. Il est erroné de suggérer qu'une telle interprétation est incompatible avec le principe de l'effet utile ou encore que ce principe sous-tend nécessairement l'existence d'un droit de grève²⁰⁶. En effet, une telle supposition a pour effet de dévaloriser le contexte historique des droits durement acquis énoncés ci-dessus (tels que le droit de se rassembler, de s'administrer de manière autonome et de mener des activités au profit de ses membres) afin de venir suggérer que, sans droit de grève, le sens du terme «activité» est dépourvu de tout effet utile.

150. Troisièmement, compte tenu du sens ordinaire et contextuel des termes susmentionnés, si l'intention des parties avait été de protéger le droit de grève, on se serait d'autant plus attendu à ce que ces dernières incluent une formulation claire sur le droit de grève au sein de la C87, notamment en incluant des termes tels que «*de mettre en œuvre des actions licites en cas de grève*» ou encore «*d'engager une action collective et d'y répondre*»²⁰⁷. En effet, les grèves et autres questions pertinentes dans ce contexte étaient bien connues lorsque la C87 a été élaborée en 1947 et 1948²⁰⁸, et si le droit de grève avait été au cœur

²⁰⁵ Voir paragr. 147 du présent document.

²⁰⁶ CSI, *The Right to Strike and the ILO*, pp. 85-86.

²⁰⁷ Par exemple: art. 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) qui prévoit que: «1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer: [...] d) **Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays**» [non souligné dans le texte d'origine].

²⁰⁸ Voir CIT, Compte rendu des travaux, Rapport de la Commission de la liberté d'association, 1947, pp. 282-290 [**Dossier du BIT, document n° 149**]; CIT, Compte rendu des travaux, Vote par appel nominal sur la résolution concernant l'inscription à l'ordre du jour de la prochaine session générale de la Conférence, 1947, p. 302 [**Dossier du BIT, document n° 150**]; CIT, Compte rendu des travaux, Rapport de la Commission de la liberté d'association,

même de «[l']activité» visée, alors, afin d'éviter tout malentendu, il aurait été naturel de se référer expressément au droit de grève dans le cadre de l'article 3(1) de la C87.

151. Il n'est donc pas raisonnable de suggérer que l'omission faite à la référence au droit de grève est sans importance «dans la mesure où l'article 3 ne précise aucune activité en particulier»²⁰⁹. En effet, l'article 3 n'a pas besoin d'apporter de précisions sur les activités visées puisque, tel qu'expliqué dans les paragraphes précédents, tel n'est pas l'objet conceptuel de cet article. Au lieu de cela, la référence faite au droit «d'organiser [...] leur activité» existe en parallèle de toute une série de droits relatifs au droit des organisations à s'organiser elles-mêmes et à mener des activités au profit de leurs membres (c'est-à-dire «d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion [...], et de formuler leur programme d'action»).
152. Quatrièmement, rien au sein de l'article 10 de la C87, qui vise essentiellement à fournir une définition, ne vient modifier l'analyse susmentionnée: tout au contraire, cette disposition vient corroborer cette analyse. En effet, l'article 10 décrit simplement le type d'organisation qui a le droit de s'associer et de s'organiser, de la manière décrite ci-dessus; en aucun cas cette disposition vient modifier le cadre conceptuel qui sous-tend les termes utilisés. En effet, lorsque l'on lit l'article 3 à la lumière de la définition du terme «organisation» figurant à l'article 10, nous arrivons à la formulation suivante: «[l]es organisations de travailleurs et d'employeurs [ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des 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». L'article 10 vient donc simplement apporter des précisions sur le sous-ensemble d'organisations de travailleurs qui bénéficie de la protection prévue par la C87 et l'article 3, en ce qui concerne leur droit de s'associer et de s'organiser. Le fait que ces organisations (ou ces syndicats) «[aient] pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs» est distinct sur le plan conceptuel de l'existence d'un droit de grève.

pp. 305-311 [Dossier du BIT, document n° 151]; CIT, Compte rendu des travaux, annexe X, Liberté d'association et relations industrielles, 1947, pp. 545-561 [Dossier du BIT, document n° 152]; CIT, Résolution concernant l'ordre du jour de la session de 1948 de la Conférence internationale du Travail, 1947 [Dossier du BIT, document n° 153]; voir également CIT, Compte rendu des travaux, 1947 qui contient environ 70 références aux termes «grève», «grévistes», «lock-out» et «droit de grève». Il existe également une quarantaine de références de ce type dans CIT, Compte rendu des travaux, 1948.

²⁰⁹ CSI, *The Right to Strike and the ILO*, p. 78.

153. Cinquièmement, lorsque l'on prend en considération les dispositions de la C87 dans leur ensemble, si le terme «*activité*» devait inclure le «droit de grève», alors l'étendue et les limites posées à l'exercice de ce droit auraient dû être déterminées quelque part au sein de la C87. Comme la CEACR l'a elle-même régulièrement souligné, le droit de grève ne constitue pas un droit absolu ou illimité²¹⁰. Cela n'aurait donc aucun sens de consacrer un «*droit de grève*» au sein d'un instrument international sans au moins déterminer de manière générale l'étendue et les limites posées à l'exercice de ce droit, ni même identifier l'organe compétent pour en déterminer l'étendue et les limites.
- i. L'absence de toute précision apportée sur l'étendue du droit de grève et les limites qui y sont attachées laisse à penser que le droit de grève est exclu de la C87. À défaut, la seule autre interprétation possible serait que le droit de grève est garanti en vertu de l'article 3 de la C87, en tant que droit absolu et illimité. Il est manifestement absurde et déraisonnable de suggérer que le droit de grève est un droit absolu ou illimité qui s'apparenterait donc aux normes impératives, telles que par exemple l'interdiction absolue de la torture.
 - ii. À cela s'ajoute le fait que les conventions de l'OIT ne sont pas censées fournir uniquement des instructions de nature contraignante pour l'action des États parties, mais que la mise en œuvre de ces instructions est censée être surveillée dans le cadre de la procédure de contrôle de l'application des normes de l'OIT. Toutefois, la consécration d'un droit de grève dans une convention de l'OIT sans que cette dernière en définisse les limites ou identifie l'institution compétente pour les définir ferait obstacle à tout contrôle²¹¹. Tel que cela est exposé dans les paragraphes suivants, les travaux préparatoires relatifs à la C87 démontrent que l'intention des parties était précisément d'exclure le droit de grève de la C87, ce qui explique la raison pour laquelle cet instrument ne contient aucune référence aux limites posées à l'exercice de ce droit ou au respect de la proportionnalité dans l'usage de cet outil puissant.

²¹⁰ BIT, Donner un visage humain à la mondialisation, paragr. 119.

²¹¹ La CEACR s'en est également rendu compte, même si elle en a tiré la conclusion inverse lorsqu'elle a déclaré que: «[e]n l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève dans les textes fondamentaux, les organes de contrôle de l'OIT ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière». Voir BIT, Liberté syndicale et négociation collective – Étude d'ensemble, 1994, paragr. 145, pp. 65-66.

iii. L'interprétation proposée aboutit à un résultat manifestement absurde et/ou déraisonnable qui est contraire à l'exigence d'une interprétation de bonne foi²¹². Le caractère déraisonnable et/ou absurde indique donc, qu'en réalité, le droit de grève est tout simplement exclu du cadre de la C87.

154. Sixièmement, il est communément admis que le préambule d'un traité offre un contexte pertinent pour son interprétation.

- i. Le préambule de la C87 débute en indiquant que l'objet et le but de la convention est «*d'adopter sous forme d'une convention diverses propositions relatives à la liberté syndicale et la protection du droit syndical*». Le préambule fait ensuite référence à la Constitution de l'OIT et à «*l'affirmation du principe de la liberté syndicale*» parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, ainsi qu'à la Déclaration de Philadelphie (qui fait partie intégrante de la Constitution de l'OIT) qui proclame de nouveau que «*la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu*». Enfin, et cela a son importance dans le cadre du présent examen, le préambule de la C87 mentionne les principes sur la liberté d'association qui ont été adoptés par la CIT lors de sa 30^e session en 1947. Il mentionne également que l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa deuxième session, a fait siens ces principes et a invité l'OIT à poursuivre tous ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales.
- ii. Il est nécessaire d'identifier ce que sont les «*principes*» que la CIT, à sa trentième session, «*a adopté à l'unanimité*» et «*qui doivent être à la base de la réglementation internationale*»²¹³. Le compte rendu du vote par appel nominal indique que la CIT a voté pour inscrire deux questions distinctes à l'ordre du jour de sa 30^e session à savoir:
 - i) «*des questions de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, en vue de l'adoption d'une ou de plusieurs conventions à ladite session*», par opposition à ii) «*des questions concernant l'application des principes du droit d'organisation et de*

²¹² CSI, *The Right to Strike and the ILO*, p 10.

²¹³ L'analyse du texte du préambule fait pleinement partie des principaux moyens d'interprétation prévus par l'article 31 de la CVDT et non pas simplement des moyens d'interprétation complémentaires prévus par l'article 32 de la CVDT (nonobstant son importance accrue pour les conventions de l'OIT).

*«négociation»*²¹⁴ (non souligné dans le texte d'origine). La distinction faite est donc de nature conceptuelle: entre, d'une part, l'adoption d'une convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, en général, par opposition, d'autre part, à la question ultérieure et distincte sur la manière dont les principes du droit d'organisation seraient appliqués²¹⁵ et sur la négociation collective (un processus qui, d'un point de vue conceptuel, est en soi éloigné de la grève dans la mesure où la négociation collective se distingue du déclenchement d'une grève). Cela démontre clairement que la C87 a été adoptée en présupposant: i) que la convention devait se concentrer sur les droits syndicaux fondamentaux et de nature plus générale; et ii) qu'il existe une distinction de nature conceptuelle entre, d'une part, la liberté syndicale et, d'autre part, les types spécifiques d'action syndicale pouvant être mis en œuvre contre les employeurs. Le droit syndical des «travailleurs» se distingue du droit des travailleurs (ou des employeurs) de recourir à l'action collective en vue de défendre leurs intérêts.

iii. En effet, aucun des principes adoptés lors de la 30^e session de la CIT ne fait référence aux «grèves» ou aux actions collectives.

155. Septièmement, lorsque l'on examine les articles 3 et 10 de la C87 dans le contexte de l'ensemble des articles de la convention, cela confirme une nouvelle fois que le droit de grève ne figure pas au sein des articles 3 ou 10 et qu'il est exclu du cadre de la C87. Les articles 2 à 10 de la C87 sont regroupés au sein de la partie I (sur la «*liberté syndicale*») alors que l'article 11 est le seul article présent au sein de la partie II de la convention (sur la «*protection du droit syndical*»). Dans l'ensemble, il apparaît clairement que le contexte propre à la C87 vise à garantir des droits syndicaux fondamentaux et successifs en ce qui concerne la capacité d'une organisation de travailleurs ou d'employeurs à s'ordonner et à exister en tant qu'ensemble cohérent, à s'administrer et à mener des activités au profit de ses membres.

i. **Article 2:** cet article vise à protéger, pour commencer, le droit de constituer des organisations et de s'y affilier. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'article suivant,

²¹⁴ CIT, *Compte rendu des travaux*, 1947, p. 302.

²¹⁵ C'est-à-dire des incidents particuliers concernant ce principe et leur mise en œuvre.

à savoir l'article 3, qui accorde à ces organisations le droit de s'organiser de manière à pouvoir fonctionner.

- ii. **Article 4:** tout comme l'article 2, cet article se réfère au droit des organisations à exister, en les protégeant contre la dissolution ou la suspension par voie administrative.
- iii. **Article 5:** cet article traite du droit des différentes organisations de constituer des fédérations et des confédérations et de s'y affilier, ainsi que du droit de s'affilier (c'est-à-dire de s'associer) à des organisations internationales. Il s'agit donc également du droit des organisations concernées à se constituer elles-mêmes.
- iv. **Article 6:** cet article reprend simplement les droits énumérés aux articles 2 à 4 de la convention en ce qui concerne cette fois les fédérations et les confédérations.
- v. **Article 7:** cet article régit l'acquisition de la personnalité juridique - une question qui se rapporte à la constitution d'une organisation et à sa capacité à s'administrer de manière autonome. Cet article rappelle également que la protection prévue aux articles 2 à 4 de la convention doit être effective.
- vi. **Article 8:** cet article n'apporte pas de précisions sur les limites spécifiques posées aux droits des organisations d'employeurs et de travailleurs (comme on pourrait s'y attendre si la convention contenait un droit de grève) mais prévoit plutôt que dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la convention, les organisations d'employeurs et de travailleurs «*sont tenus [...] de respecter la légalité*». Par ailleurs, cette limite d'ordre général posée par le respect de la légalité est encore accentuée par la référence faite au sein de cette disposition aux «*autres collectivités organisées*». La législation nationale qui s'applique aux «autres collectivités» (telles que les ONG ou les organisations sportives ou de loisirs) peut apporter des précisions pertinentes sur le droit des organisations à se constituer, à s'administrer ou à mener des activités au profit de leurs membres, ainsi que sur les limites posées à l'exercice de ces droits. Cependant, la législation nationale applicable en la matière n'apportera aucune précision sur les limites posées à l'exercice du droit de grève, pour la simple et bonne raison que le droit de grève ne s'applique pas plus largement aux «autres

collectivités organisées» de la société, telles que les ONG. La lettre de l'article 8(1) et sa rédaction qui font référence aux «*autres collectivités organisées*» confirment donc que le droit de grève (et en réalité, même le droit de négociation collective) ne relève pas du champ d'application de la C87.

vii. **Article 9:** cet article exclut les «*forces armées et [la] police*» du champ d'application de la convention. Il s'agit toutefois d'une disposition de nature générale sur la capacité de ces services de sécurité à exercer des droits syndicaux; cet article est silencieux sur le droit de grève.

viii. **Article 11:** cet article prévoit que «*[t]out Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical*». Il s'agit ici d'un article contenant une déclaration d'ordre général sur l'exercice du droit syndical des travailleurs et des employeurs. Dans un tel contexte, l'expression «*droit syndical*» doit être interprétée de la manière exposée dans les paragraphes précédents²¹⁶.

156. Les autres articles qui définissent le contexte de la C87 démontrent clairement que cette convention vise à garantir des droits successifs portant sur la capacité fonctionnelle d'une organisation à se constituer, à exister en tant qu'ensemble cohérent et juridiquement reconnu, à s'ordonner et à s'administrer, et à mener au profit de ses membres des activités comparables à celles des «*autres collectivités organisées*».

157. Huitièmement, il est communément admis que le titre d'un traité offre un contexte pertinent pour son interprétation²¹⁷. Le titre de la C87 est le suivant: convention «*sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*». Il ressort donc du titre même de la convention que l'accent est ici mis sur la capacité à constituer des organisations et la protection du droit syndical, alors que, dans le même temps, aucune référence n'est faite au droit de grève ou même à la négociation collective (voir à cet égard la C98). Cela vient

²¹⁶ Voir paragr. 155 du présent document.

²¹⁷ *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J., Recueil 1996, paragr. 47, p. 819.

renforcer l'analyse de l'article 3 exposée ci-dessus²¹⁸ et le fait que le droit de grève est exclu du cadre de la C87.

158. Enfin, neuvièmement, les termes utilisés au sein des articles 3 et 10 de la C87 doivent être examinés en tenant compte du contexte organisationnel de l'OIT et de sa fonction. Dans la mesure où les conventions de l'OIT créent des obligations au niveau international, il est essentiel qu'elles utilisent des termes précis et sans ambiguïté au sein des systèmes juridiques du monde entier. Cela signifie que si la C87 avait prévu des règles sur le droit de grève, la convention aurait fourni une définition de la grève et des limites posées à son exercice de manière à en assurer une compréhension universelle. L'utilisation de termes clairs au sein des conventions de l'OIT est particulièrement importante pour permettre aux États Membres de l'OIT de décider de ratifier ou non ces conventions. Les pays envisageant de ratifier la C87 doivent pouvoir, à la lecture du texte, avoir au minimum une idée approximative de leurs obligations en cas de ratification de la convention. Le fait qu'aucun des termes pertinents relevant du vocabulaire de la grève ne soit utilisé au sein de la C87 et qu'il ne soit pas possible d'établir à partir du texte de la C87 lui-même les obligations fixées par la CEACR viennent à nouveau renforcer l'idée que le droit de grève est exclu du champ d'application de la C87²¹⁹.

c) L'objet et le but

159. La fin de l'article 31(1) de la CVDT prévoit que le traité doit être interprété «à la lumière de son objet et de son but».

i. Il existe différentes manières de déterminer l'objet et le but d'un traité, qui peuvent être abordés au sein des dispositions d'ordre général, du titre, du préambule²²⁰ ou encore être tirés du type de traité ou de la lecture de l'ensemble des dispositions de fond du traité²²¹. Il existe donc un chevauchement substantiel entre cette section et la

²¹⁸ Voir paragr. 146 du présent document.

²¹⁹ En effet, il ne serait pas acceptable que ces obligations soient uniquement précisées dans d'autres sources, dont certaines sont difficilement accessibles pour des non-initiés, tels que les commentaires de la CEACR ou les études d'ensemble sur la C87.

²²⁰ *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie/Malaisie)*, arrêt, C.I.J., Recueil 2002, paragr. 51, p. 652.

²²¹ *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France)*, arrêt, C.I.J., Recueil 2008, paragr. 153, pp. 231-232; et Dörr, article 31, paragr. 55.

section précédente sur l'identification du sens à attribuer aux dispositions du traité prises dans leur contexte. Cela n'est absolument pas surprenant et reflète simplement le point susmentionné selon lequel, en vertu de l'article 31(1) de la CVDT, tous les éléments d'interprétation prévus au sein cette disposition doivent être considérés comme un tout²²².

- ii. La prise en considération de l'objet et du but du traité ne peut toutefois aller au-delà du sens ordinaire des termes du traité. En effet, l'objet et le but ne peuvent être utilisés que pour faire prévaloir l'un des moyens ordinaires concernant l'interprétation possible des termes du traité mais ne peut pas aboutir à une signification différente de celle exprimée par les termes utilisés au sein du texte²²³.
- iii. Sous réserve de cette limite posée par le texte du traité lui-même, il est désormais admis que pour déterminer l'objet et le but visés à l'article 31(1), «[o]n peut également avoir recours aux travaux préparatoires du traité et aux circonstances de sa conclusion et, le cas échéant, à la pratique subséquente des parties»²²⁴. Même si des doutes subsistaient à ce sujet dans le cadre de l'interprétation générale du traité, aucun doute ne subsiste dans le cadre de la C87 compte tenu de l'application de l'article 5 de la CVDT²²⁵. Cela revient à accorder une importance particulière aux travaux préparatoires pour comprendre le sens du traité.

160. L'objet et le but de la C87 étaient de créer des droits spécifiques, fondamentaux et successifs pour permettre aux organisations d'employeurs et de travailleurs de se réunir et d'exister en tant qu'entités cohérentes, de s'administrer et de mener des activités au profit de leurs membres. Cela ne fait aucun doute pour cinq raisons principales.

²²² Voir paragr. 133 à 136 du présent document.

²²³ Tribunal irano-américain de réclamations - Banque de réserve fédérale de New York v. Banque Markazi, cas n° A28 (2000) 36, Rapport du Tribunal irano-américain de réclamations, paragr. 58, p. 5: «Même lorsque l'on prend en considération l'objet et le but d'un traité, qui constituent la partie la plus importante du contexte du traité, l'objet et le but ne constituent pas un élément indépendant de ce contexte. L'objet et le but ne doivent pas être examinés sans tenir compte des termes du traité car ils sont intimement liés au texte du traité. Il s'ensuit, qu'en vertu de l'article 31 de la Convention de Vienne, l'objet et le but d'un traité doivent être utilisés uniquement pour apporter des précisions au texte et ne constituent pas une autre source de signification indépendante qui viendrait contredire un texte clair».

²²⁴ Commission du droit international, Guide de la pratique sur les réserves aux traités, 2011, p. 30, directive 3.1.5.1.

²²⁵ Voir paragr. 129 du présent document.

161. Premièrement, cela résulte de toutes les dispositions de la C87 prises dans leur ensemble²²⁶.
162. Deuxièmement, cela résulte du préambule de la C87²²⁷.
163. Troisièmement, cela résulte du titre de la C87²²⁸.
164. Quatrièmement, cela ressort clairement des travaux préparatoires de la C87²²⁹, et plus particulièrement des commentaires formulés par le président de la Commission peu avant la conclusion de la discussion sur la C87 et concernant le vote relatif à l'adoption de l'article 3. À cette occasion, le Président a déclaré que *«la convention ne prétend pas être un «code de réglementation» du droit syndical, mais se borne à énoncer dans un texte succinct certains principes fondamentaux»* (non souligné dans le texte d'origine).²³⁰ Cette déclaration correspond pleinement à l'objet et au but du traité qui ont été identifiés grâce à l'analyse des termes utilisés au sein de la C87 prise dans son ensemble, à savoir la consécration de droits minima et spécifiques et non pas la réglementation des différentes manifestations du droit syndical ou de sa mise en œuvre dans la pratique. À la suite de la déclaration du président de la Commission, plusieurs États Membres de l'OIT ont d'ailleurs retiré leurs propositions d'amendements qui visaient à fixer des conditions au fonctionnement des organisations de travailleurs.
165. Cinquièmement, cela résulte de la nature même du traité en tant que convention de l'OIT. En effet, selon la pratique établie au sein de l'OIT, lorsque cette dernière souhaite élaborer des règles internationales sur des sujets importants en matière sociale et du travail,

²²⁶ Voir paragr. 155 du présent document.

²²⁷ Voir paragr. 154 du présent document.

²²⁸ Voir paragr. 157 du présent document.

²²⁹ Voir paragr. 129 du présent document.

²³⁰ CIT, Compte rendu des travaux, 1948, annexe X, p. 499 [Dossier du BIT, document n° 164]; et CIT, Rapport VII - Liberté syndicale et protection du droit syndical, 1948, p. 84/85 [Dossier du BIT, document n° 158]. Le Bureau avait également conclu en des termes similaires que: *«Par contre, un projet de réglementation qui aurait prétendu régler jusqu'aux moindres problèmes qui peuvent se poser dans la pratique de chacun des pays aurait obligé la plupart des pays à réviser au préalable, et souvent sur des points de détail, leur législation nationale avant d'être en mesure de ratifier la convention internationale. Et c'est pour cette raison que le Bureau s'est volontairement abstenu de proposer à la Conférence une sorte de «code ou de modèle de réglementation » de la liberté syndicale»* (non souligné dans le texte d'origine).

l'Organisation procède à l'élaboration de nouveaux instruments ou à la révision des conventions et recommandations de l'OIT. Ces procédures reposent sur une large participation tripartite, à chacune des étapes du processus²³¹, soulignant ainsi l'importance accordée au tripartisme. En effet, dans le cadre tripartite de l'OIT, la procédure normative est l'une des activités essentielles de l'Organisation qui revêt une importance fondamentale pour l'OIT²³². Lorsque *i*) une convention de l'OIT déjà existante semble insuffisante pour régler une question particulière selon les besoins ou avec la spécificité requise, ou lorsque *ii*) il semble nécessaire d'aborder une nouvelle question liée à une convention de l'OIT déjà existante, dans la plupart des cas, l'OIT a (respectivement) *i*) adopté une nouvelle convention révisant une convention déjà existante, ou *ii*) adopté un protocole venant compléter une convention déjà existante.

166. La capacité à élaborer des normes grâce à la coopération tripartite permet d'éviter tout besoin de recourir à une interprétation évolutive ou «créative», comme cela peut à l'inverse être nécessaire au sein des autres organisations internationales qui ont adopté des conventions sur les droits humains. Aussi, cette capacité à élaborer des normes se heurte à toute démarche visant à «introduire» dans la C87 un droit de grève qui y est absent, de peur qu'un tel droit ne puisse autrement voir le jour dans le cadre des conventions de l'OIT. En effet, une procédure existe en la matière et cette dernière peut et doit être suivie pour pouvoir garantir expressément un nouveau droit par le biais d'une interaction et d'une coopération tripartites, sans qu'il soit nécessaire de chercher à introduire ce droit par une voie détournée²³³.

167. En effet, l'OIT pourrait, par exemple, adopter un protocole relatif à la C87 sur le droit de grève²³⁴ ou encore adopter une nouvelle convention indépendante sur cette question, tel que le groupe des employeurs l'a déjà suggéré²³⁵. Cette situation n'est en rien modifiée par le fait que la CEACR ait cherché à élaborer d'elle-même des règles sur le «droit de

²³¹ Voir paragr. 56 du présent document.

²³² OIT, Déclaration du centenaire, art IV, A).

²³³ En tout état de cause, une telle approche (qui consiste à introduire un droit par une voie détournée simplement parce que l'on considère que cela est important de l'inclure) serait, de manière plus générale, incompatible avec l'obligation d'une interprétation de bonne foi, dans la mesure où l'intention commune des parties au moment de l'adoption de la C87 était clairement d'exclure ce droit.

²³⁴ Tel que cela a déjà été le cas avec le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, qui a été adopté par la CIT pour combler les lacunes identifiées dans la convention sur le travail forcé.

²³⁵ BIT, Suite à donner à la demande des employeurs.

grève», dans la mesure où la CEACR aurait tout aussi bien pu et dû signaler au Conseil d'administration du BIT ou à la CIT toute «lacune» perçue par cette dernière dans les normes de l'OIT, témoignant de la nécessité d'entamer une procédure normative sur cette question²³⁶. En tout état de cause, la CEACR n'aurait jamais dû chercher à combler cette lacune d'une manière qui est incompatible avec les règles d'interprétation applicables.

d) Conclusion sur l'article 31(1)

168. Le résultat du «processus d'encerclement progressif» est clair: la seule interprétation raisonnable de la C87 (et plus particulièrement de ses articles 3 et 10) est celle qui exclut le «droit de grève» qui sort du cadre posé par la convention.

2. Article 31 (2): Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:

a) Tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité

169. L'article 31(2) de la CVDT fait référence à l'intégralité du texte du traité, ainsi qu'à son préambule et à ses annexes. Cette disposition apporte ensuite des précisions sur ce que signifie le «contexte»²³⁷, à travers les sous-paragraphes *a)* et *b)*, qui font référence au contexte externe, à savoir: les accords ou les instruments qui «*ne sont pas couverts par le consensus ayant donné lieu au traité mais qui sont en rapport avec sa mise en œuvre*»²³⁸.

i. Aux fins du sous-paragraph *a)*, un «*accord ayant rapport au traité*» peut porter sur l'interprétation de certains termes d'un traité. Le terme «*accord*» ayant une signification plus large que le terme «*traité*», tout instrument contractuel et accord non écrit sont couverts par cette disposition²³⁹.

²³⁶ La CEACR semble avoir une compréhension erronée de la compétence des mandants tripartites de l'OIT dans le domaine normatif et de son propre rôle en matière de contrôle des normes lorsqu'elle déclare: «*En l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève dans les textes fondamentaux, les organes de contrôle de l'OIT ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière*». BIT, Liberté syndicale et négociation collective - Étude d'ensemble, 1994, paragr. 145.

²³⁷ Ce dernier aurait pu autrement être défini de manière adéquate par l'application de l'article 31(1).

²³⁸ Dörr, article 31, paragr. 62

²³⁹ Villiger, paragr. 18; et Dörr, article 31, paragr. 66.

- ii. Dans la mesure où l'accord doit être intervenu «*entre toutes les parties*», tous les pays qui ont ratifié le traité au moment de sa conclusion doivent consentir à cet accord. Les «*parties*» à une convention de l'OIT sont les États Membres qui ont ratifié cette convention et qui sont représentés par leurs gouvernements. Il ne s'agit donc pas simplement des États Membres qui ont participé à la procédure normative correspondante et/ou qui ont voté concernant l'adoption de cette convention, sans la ratifier par la suite.
- iii. En ce qui concerne les termes «*à l'occasion de la conclusion du traité*», l'article 31 (2)*a* ne précise pas à quel moment l'accord doit être intervenu. Cependant, il existe un large consensus sur le fait qu'une certaine proximité temporelle doit exister avec le processus de la conclusion du traité²⁴⁰.
- iv. Certains commentateurs ont observé que des documents complémentaires (plus traditionnellement envisagés dans le cadre d'une analyse à des fins d'interprétation exercée en vertu de l'article 32) pourraient également être considérés comme relevant du contexte externe visé à l'article 31(2) de la CVDT. Dans ce contexte, plus ces documents reflètent de manière appuyée un accord sur la question, plus leur valeur interprétative sera élevée. Une attention particulière doit être accordée (en vertu de l'article 32) aux documents ayant précédé l'adoption du traité car ils sont très «*proches*» de l'accord intervenu entre les parties²⁴¹. Lorsque ces documents reflètent un accord ou un consensus entre les parties, ils sont considérés comme faisant partie intégrante du contexte externe visé à l'article 31(2)²⁴². Tel qu'exposé précédemment à propos de l'article 5 de la CVDT, il est d'ores et déjà nécessaire d'attacher une importance particulière aux travaux préparatoires pour comprendre le sens de la C87. Dans ces circonstances, il existe une base raisonnable pour prendre en considération les documents ayant précédé l'adoption du traité en tant qu'éléments susceptibles de témoigner d'un consensus²⁴³. En effet, ces documents exposent la raison pour

²⁴⁰ Dörr, article 31, paragr. 65.

²⁴¹ Yves le Bouthillier, «Article 32», dans Oliver Corten et Pierre Klein (dir. de publication), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article* (OUP 2011), pp. 861-862.

²⁴² *Ambatielos (Grèce c. Royaume-Uni)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J., Recueil 1952, p. 28; et *Différend maritime (Pérou c. Chili)*, arrêt, C.I.J., Recueil 2014, p. 3.

²⁴³ Ian Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (2^e édition, Manchester University Press, 1984), p. 130: «Il a également été suggéré que des interprétations qui n'ont fait l'objet d'aucune opposition et qui ont été

laquelle les parties ont finalement accepté de faire ce qu'elles ont fait et peuvent donc être considérés comme démontrant un accord latent, de sorte que ces documents doivent être examinés au titre de l'article 31(2) ainsi qu'au titre de l'article 32²⁴⁴.

170. Il existe deux raisons pour lesquelles le contenu externe de l'article 32(1)a vient renforcer l'interprétation exposée précédemment et selon laquelle le droit de grève est exclu du cadre de la C87 (sans évoquer ici à nouveau les articles 3 et 10 de la C87).

171. La première raison tient à l'analyse globale de l'accord latent qui existait entre tous les États concernant l'article 3 de la C87. L'article 3 a été accepté sous sa forme actuelle parce que les États ont retiré leurs propositions d'amendement et ont adopté l'article 3 après avoir été informés par le président de la Commission que: *«la convention ne prétend pas être un «code de réglementation» du droit syndical, mais se borne à énoncer dans un texte succinct certains principes fondamentaux»* (non souligné dans le texte d'origine).²⁴⁵ Ainsi, un accord latent existait entre les parties aux termes duquel l'article 3 se contente d'énoncer certains principes fondamentaux et ne va pas au-delà de ces principes. Cet accord latent démontre que le droit de grève est exclu du champ d'application de l'article 3 de la C87. En effet, le droit de grève n'est ni un principe fondamental, ni un principe qui se prête à un «texte succinct» dans la mesure où il doit être réglementé et nuancé.

172. La seconde raison tient à la manière dont les conventions de l'OIT, telle que la C87, entrent en vigueur. Quelle que soit la date considérée comme étant la date de «conclusion» de la C87, il n'existe aucune preuve d'un accord entre les «parties» au moment de la conclusion de la C87 (à savoir la Norvège et le Royaume-Uni) sur le droit de grève.

i. Les conventions, telles que la C87, entrent en vigueur douze mois après l'enregistrement de la deuxième ratification. Par conséquent, la «conclusion du traité» correspondrait soit i) au moment où la deuxième ratification est enregistrée,

données lors d'une conférence, par exemple par le président d'un comité de rédaction, pourraient constituer un «accord» faisant partie du «contexte» du traité devant être conclu. Cette position est discutable. Il ne fait aucun doute qu'un poids considérable devrait être accordé à de telles interprétations [...].

²⁴⁴ Conférence des Nations Unies, Documents officiels - Première session, A/CONF.39/11, mars-mai 1968, paragr. 12, p. 41. Le Dr C. Wilfred Jenks déclarait à cette occasion: *«La pratique de l'OIT en matière d'interprétation fait une plus large part aux travaux préparatoires que l'article 28 du projet d'articles».*

²⁴⁵ Voir paragr. 164 du présent document.

c'est-à-dire au moment où toutes les conditions sont réunies pour l'entrée en vigueur ultérieure du traité; soit *ii*) au moment de l'entrée en vigueur effective du traité, c'est-à-dire douze mois après l'enregistrement de la deuxième ratification (article 15(2) de la C87). La deuxième ratification de la C87 a été faite par la Norvège et enregistrée le 4 juillet 1949 (après que le Royaume-Uni ait ratifié la C87, le 27 juin 1949). La C87 est donc entrée en vigueur le 4 juillet 1950.

ii. La «*conclusion*» de la C87 serait donc intervenue soit le 4 juillet 1949, soit le 4 juillet 1950, et l'expression «à l'occasion de la conclusion du traité» désignerait une période temporelle proche de l'une de ces deux dates.

iii. Quelle que soit ici la date retenue comme étant la date de «*conclusion*» de la C87, il n'existe aucune preuve d'un quelconque accord intervenu entre le Royaume-Uni et la Norvège (à savoir les «*parties*» au moment de la conclusion de la C87²⁴⁶) sur le droit de grève, qui serait intervenu à l'occasion de la conclusion de la C87. Même si un tel accord sur l'interprétation d'un droit de grève dans le cadre de la C87 était intervenu à l'époque, ce qui est peu probable, ce dernier n'a jamais été rendu public²⁴⁷.

173. Il s'ensuit que la condition posée à l'article 31(2)*a*) n'est pas remplie car il n'existe aucun accord permettant d'interpréter l'existence d'un droit de grève dans le cadre de la C87 ou qui pourrait venir appuyer l'interprétation selon laquelle le droit de grève fait partie intégrante de la C87.

b) Tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité

²⁴⁶ Dans la mesure où l'article 15(1) de la C87 prévoit que la convention ne liera que les Membres de l'OIT pour lesquels la ratification de la C87 aura été enregistrée par le Directeur général, le simple fait d'avoir adopté ce traité ne suffit pas pour qu'un État soit lié par ce dernier et soit donc considéré comme partie au traité, conformément à l'article 1(1)g) de la CVDT.

²⁴⁷ Les accords qui ne sont pas intervenus à l'occasion de la conclusion du traité mais ultérieurement ne relèvent pas de l'article 31(2)*a*) de la CVDT, mais devraient être pris en considération en même temps que le contexte dans le cadre de l'article 31(3)*a*). Ainsi, tout accord éventuel concernant le droit de grève conclu entre le Royaume-Uni et la Norvège ou d'autres pays ayant ratifié la C87 dans une période temporelle éloignée de l'entrée en vigueur de la C87 ne présenterait un intérêt que dans le cadre de l'application de l'article 31(3)*a*).

174. Aux fins du sous-paragraphe *b*), un «*instrument établi par une ou plusieurs parties*» peut prendre la forme d'un accord intervenu entre certaines parties ou d'une déclaration unilatérale, telle que par exemple une déclaration interprétative faite au moment de la ratification ou de l'adhésion au traité²⁴⁸. L'instrument doit avoir été établi «*à l'occasion de la conclusion du traité*». Aussi, les observations précédemment formulées à cet égard, au titre de l'article 31(2)*a*), sont également applicables ici. En outre, l'instrument doit avoir été «*accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité*». Cela signifie que les autres parties doivent au moins avoir accepté cet instrument, ce qui doit notamment être déterminé de bonne foi²⁴⁹.
175. Il n'existe aucune preuve de l'existence d'un instrument sur le droit de grève élaboré par le Royaume-Uni et la Norvège, ou même par l'un des autres États ayant adopté la C87 lors de la 31^e session de la CIT en 1948 mais pour lequel le traité est entré en vigueur plus tard, et qui aurait été établi à l'occasion de la conclusion de la C87. Aussi, cet aspect de l'article 31(2) fait défaut.

3. Article 31(3): Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:

a) De tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions

176. Le terme «accord» visé à l'article 31(3)*a*) revêt une signification plus large que le terme «traité» dans la mesure où cela concerne également tout accord contractuel, y compris les accords non écrits. Il est toutefois important de souligner que cet accord doit être «*intervenir entre les parties*», c'est-à-dire entre tous les États ayant ratifié la C87 après son entrée en vigueur. En effet, l'article 31(3)*a*) fait référence à tout «*accord ultérieur*», c'est-à-dire à tout accord intervenu – avec un certain décalage temporel – après la conclusion du traité²⁵⁰. Dans le cas présent, cela concerne donc tout accord intervenu après l'entrée en vigueur de la C87, c'est-à-dire un certain temps après le 4 juillet 1950²⁵¹. La conclusion d'un «*accord ultérieur*» est rendue plus complexe par le fait que le nombre

²⁴⁸ Villiger, paragr. 19; et Dörr, article 31, paragr. 67.

²⁴⁹ *Ibid.*; et Dörr, article 31, paragr. 68.

²⁵⁰ Villiger, paragr. 20; et Dörr, article 31, paragr. 72.

²⁵¹ Voir paragr. 172, *i*) à *iii*) du présent document.

de parties à la C87 a augmenté de manière régulière à travers le temps. À ce jour, la C87 a été ratifiée par 158 États Membres de l'OIT²⁵².

177. En outre, pour qu'un accord ultérieur soit un moyen d'interprétation au sens de l'article 31(3)a), il est nécessaire qu'il s'agisse spécifiquement d'un «*accord au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application des dispositions de celui-ci*»²⁵³. Concernant le fait de savoir si un accord ultérieur est intervenu au sujet de l'interprétation de la C87 ou de l'application de ses dispositions, il est porté à l'attention de la Cour que: 1) un tel accord n'est jamais intervenu; et 2) toute tentative portant à suggérer le contraire est erronée. En effet, tel qu'exposé précédemment, un accord sur un droit de grève au sein de la C87 en tant que telle, sans en définir simultanément l'étendue ou les limites posées à son exercice ou encore désigner l'autorité compétente pour le faire, serait irréaliste et donc absurde. D'un autre côté, un accord sur un droit de grève, défini comme un ensemble intégré d'environ 60 règles détaillées formulées par la CEACR, serait totalement irréaliste compte tenu des différences importantes existant entre les systèmes de relations professionnelles au sein des États Membres de l'OIT.

178. Il convient de noter que les règles détaillées formulées par la CEACR, qui, de l'avis de la CEACR, doivent toutes être respectées simultanément, traitent des questions suivantes: la définition des différentes formes de grève autorisées; les restrictions autorisées à la grève, en ce qui concerne par exemple les services essentiels, la fonction publique ou encore les situations de crise; les conditions préalables posées à l'exercice de la grève, telles que par exemple le préavis, le quorum et la majorité requise pour déclencher une grève; les piquets, l'occupation des lieux de travail et la réquisition des grévistes; et l'arbitrage obligatoire et les sanctions²⁵⁴. L'idée selon laquelle il pourrait y avoir un accord ultérieur sur ces questions est de nature entièrement académique.

²⁵² À ce jour, la C87 a été ratifiée par 158 États Membres de l'OIT. La C87 est entrée en vigueur le 4 juillet 1950 après l'enregistrement des ratifications du Royaume-Uni et de la Norvège. La dernière ratification (158^e) enregistrée pour cette convention concerne la Guinée-Bissau où elle entrera en vigueur le 9 juin 2024.

²⁵³ Commission du droit international, Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités et commentaires y relatifs, A/73/10, 2018, conclusion 4(1), p. 28.

²⁵⁴ Annexe A - Interprétations de la CEACR sur le droit de grève dans la convention n°87. Par commodité, un résumé des orientations détaillées formulées par la CEACR sur le droit de grève, pour lesquelles certains suggèrent (à tort) qu'elles sont extraites de la C87 et revêtent donc un caractère contraignant pour les États parties à la C87, est annexé au présent document. Il est évident que ces règles vastes et détaillées pourraient aisément faire l'objet d'une convention spécifique sur le droit de grève s'il existait un accord au niveau national sur ces orientations (ce qui n'est pas le cas).

179. En outre, la question principale n'est pas ici de savoir s'il existe un consensus ou un accord sur un aspect particulier du droit de grève: la question est de savoir s'il existe ou non un accord ultérieur accepté par les pays qui ont postérieurement ratifié cette convention au sujet du contenu et de la signification de la C87.
180. Il n'existe aucune preuve de l'existence d'un tel «*accord ultérieur*» intervenu entre les États parties à la C87, c'est-à-dire d'un accord qui aurait reconnu que le droit de grève fait partie intégrante de la C87.
181. Les vues contradictoires et les opinions divergentes exprimées à différentes occasions, à titre individuel ou collectif, par les États parties à la C87 sur le fait d'établir l'existence d'un droit de grève ou de certains aspects de ce droit à partir de la C87 suggèrent qu'il n'existe même pas d'accord tacite entre les parties et encore moins d'accord ultérieur pouvant constituer un moyen d'interprétation de la C87²⁵⁵.
182. Les observations fondamentales suivantes sont illustrées au sein des paragraphes suivants par des exemples ordonnés par ordre chronologique:
- i. Il n'existe aucune convention ultérieure ni aucun autre accord formel entre les parties indiquant que le droit de grève est inscrit au sein de la C87.
 - ii. Les conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence concernant les cas relatifs à l'application de la C87 ne font aucune référence au «droit de grève» en tant que tel ni à aucun aspect de ses modalités ou aux limites posées à son exercice (telles que, par exemple, l'interdiction générale des grèves, les services essentiels, le service minimum négocié, les garanties compensatoires pour les travailleurs privés du droit de grève, les délais de préavis et les périodes de temporisation, le quorum et le vote préalable au déclenchement d'une grève, les piquets de grève, l'occupation du lieu de travail, l'arbitrage obligatoire, les sanctions pénales encourues par les grévistes, le

²⁵⁵ Annexe H - Tableau des commentaires formulés par la CEACR sur le droit de grève concernant les États Membres ayant ratifié la convention n° 87 de l'OIT.

licenciement pour faits de grève et la réintégration des grévistes, etc.), en dépit des commentaires formulés par la CEACR sur ces questions au sein de ses observations. À cet égard, il convient de souligner que les conclusions de la Commission de l'application des normes, intégrées au rapport présenté par cette commission, sont adoptées par la CIT, au sein de laquelle tous les États Membres de l'OIT sont représentés, y compris les États parties à la C87.

- iii. Malgré le désaccord exprimé par les gouvernements et les employeurs au sujet des commentaires de la CEACR, cette dernière a continué, avec l'appui du Bureau, sans relâche et sans rechercher un quelconque compromis, à formuler des observations sur le «droit de grève» dans le cadre de la C87, à la fois au sein de son rapport général et des rapports concernant certains États en particulier. Toutefois, comme en témoignent les nombreuses réactions critiques et divergentes exprimées par les gouvernements, telles qu'exposées ci-après, les opinions formulées par la CEACR ne constituent en rien un quelconque accord ultérieur aux fins de l'article 31(3)a) de la CVDT. À l'inverse, la position adoptée par la CEACR concernant le droit de grève a été davantage source de désaccords que d'accords entre les parties à la C87.
- iv. Les conclusions et recommandations du Comité de la liberté syndicale sur le droit de grève ne reflètent pas non plus un quelconque accord ultérieur des États parties à la C87²⁵⁶.

1) 1951: la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951

183. En 1951, la CIT a adopté la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951. La seule disposition de cette recommandation qui fait référence au droit de grève se trouve au sein de son paragraphe 7 qui prévoit que: «*[a]ucune disposition de*

²⁵⁶ Voir paragr. 88 du présent document; BIT, La liberté syndicale - Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, paragr. 1. Comme précisé à cette occasion, le Comité de la liberté syndicale n'est pas responsable du contrôle de l'application de la C87 et ne peut donc pas être à l'origine d'un accord ultérieur quant au contenu de cette convention.

la présente recommandation ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève»²⁵⁷.

184. Il apparaît clairement que l'objet de cette disposition ne concerne pas la question de savoir si un tel droit est protégé ou non par la C87, dont aucune mention n'est faite au sein de cette recommandation. En effet, l'objectif de cette disposition consiste simplement à préciser que la recommandation ne doit pas être interprétée comme représentant un accord sur l'étendue du droit de grève. En outre, il ressort des négociations ayant abouti à l'adoption de cette recommandation que les paragraphes 4 et 6 de la recommandation ont été considérés comme des restrictions du droit de grève²⁵⁸. Aussi le paragraphe 7 de cette recommandation (qui est placé après ces deux dispositions) ne fait que préserver le *statu quo* en la matière.

2) 1955: discussion sur l'amendement du formulaire de rapport au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT sur l'application de la C87

185. En 1955, un membre de la Commission du Règlement et de l'application des conventions et recommandations du Conseil d'administration du BIT a suggéré de compléter le formulaire de rapport au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT²⁵⁹ sur l'application de la C87, en y incluant deux questions supplémentaires relatives aux dispositions des législations nationales restreignant le droit de grève. À cette occasion, la commission a noté que *«le droit de grève n'entre pas dans le cadre de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical»* et estimé *«qu'il ne serait pas opportun*

²⁵⁷ OIT, Recommandation (n°92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951 [Dossier du BIT, document n° 126].

²⁵⁸ CIT, Relations professionnelles, 1951, p. 27. *«Le gouvernement [polonais] propose de supprimer les dispositions relatives à l'encouragement des travailleurs en conflit à s'abstenir de grèves pendant que la conciliation ou la procédure d'arbitrage est en cours. De tels engagements ont été imposés aux ouvriers dans de nombreux pays capitalistes, coloniaux ou semi-coloniaux. La pratique démontre que ces restrictions du droit de grève se transforment en la suppression de ce droit dont le plein exercice constitue une garantie fondamentale du progrès social et de la liberté syndicale. En encourageant de telles restrictions du droit de grève, les propositions du Bureau sur ce point sont malencontreuses et devraient être éliminées».*

²⁵⁹ Les formulaires de rapport au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT sont adressés aux pays qui ont ratifié les conventions concernées. Ils ont pour objectif d'aider les gouvernements à fournir des informations pertinentes sur l'application des conventions ratifiées.

d'insérer dans le formulaire de rapport annuel une question qui déborderait le cadre des obligations que les États ont acceptées en ratifiant ce texte»²⁶⁰.

186. Cela indique clairement qu'en 1955 il n'existait aucun «*accord ultérieur*» sur le droit de grève dans le cadre de la C87. L'attention de la Cour est attirée sur le fait que jusqu'à ce jour, aucune question sur le droit de grève n'a jamais été insérée au sein du formulaire de rapport au titre de l'article 22 sur l'application de la C87.

3) 1957: convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957

187. En 1957, la CIT a adopté la convention sur l'abolition du travail forcé (ci-après, la C105). La seule référence à la «grève» au sein de cet instrument figure à l'article 1 de la convention qui dispose que: «*[t]out Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à supprimer le travail forcé ou obligatoire et à n'y recourir sous aucune forme [...] d) en tant que punition pour avoir participé à des grèves»²⁶¹.*
188. La question examinée ici n'était pas le droit de grève en tant que tel, et encore moins un accord ultérieur sur le droit de grève dans le cadre de la C87, mais concernait davantage la question de l'interdiction de recourir au travail forcé comme conséquence pour avoir participé à des grèves. Cela ressort très clairement du passage suivant extrait de la discussion s'étant tenue dans le cadre de la CIT²⁶².
189. «*Plusieurs membres avaient estimé que cette mention était inacceptable, en raison d'une part, de l'existence, dans beaucoup de législations nationales, de dispositions interdisant les grèves dans certains secteurs ou pendant les procédures de conciliation et, d'autre part, de l'accord volontaire des syndicats de certains autres pays pour renoncer au droit de grève dans certaines circonstances. En réponse à ces arguments, les membres travailleurs ont souligné que la question en discussion n'était pas celle du droit de grève,*

²⁶⁰ BIT, L'initiative sur les normes - appendice III - Document de référence pour la réunion tripartite sur la convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national (révisé), GB.323/INS/5/Appendice III, mars 2015, partie I, paragr. 12 [**Dossier du BIT, document n° 108**].

²⁶¹ OIT, Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 [**Dossier du BIT, document n° 122**].

²⁶² CIT, Quatrième question à l'ordre du jour: Le travail forcé, 1957, p. 8.

qui leur est cher. Ils ont été d'accord pour admettre que les grèves pouvaient être déclarées illégales dans certaines circonstances. Tout ce qu'ils demandent, ont-ils dit, c'est que le fait d'avoir participé à une grève ne puisse être puni par du travail forcé. Certains membres de la Commission ont déclaré que la sanction de la participation à une grève illégale pouvait être l'emprisonnement, qui, à son tour, pourrait donner lieu à du travail pénitentiaire».

4) 1959: étude d'ensemble de la CEACR

190. En 1959, la CEACR a, pour la première fois, fait référence au «droit de grève» dans sa troisième étude d'ensemble relative à la C87 au sein d'un seul paragraphe et uniquement concernant la fonction publique²⁶³. Au cours de la discussion sur l'étude d'ensemble au sein de la Commission de l'application des normes, les intervenants ont fait deux références non spécifiques au droit de grève et à la grève (plus particulièrement, le groupe des travailleurs et le représentant gouvernemental de l'URSS) sans faire toutefois référence à la C87²⁶⁴. Ces références ne peuvent en aucun cas être considérées comme un «accord ultérieur» sur le droit de grève au sein de la C87. Le contenu des études d'ensemble de la CEACR ne fait l'objet d'aucune négociation entre les parties à la convention, ni d'aucun accord, tel que précédemment mentionné au sein de la section 1 du présent document²⁶⁵, et d'importantes divergences et objections ont été exprimées par rapport aux opinions exprimées par les experts de la CEACR.

5) 1970: Résolution de la CIT concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles

191. En 1970, la CIT a adopté la Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles. À cette occasion, la CIT a déclaré que le droit à une protection adéquate des biens des syndicats fait partie des libertés civiles qui sont essentielles à l'exercice normal des droits syndicaux. Lors de la discussion relative à ce point inscrit à l'ordre du jour, plusieurs membres ont souligné que «*bien que le droit de grève soit prévu*

²⁶³CIT, rapport III (partie IV), paragr. 68, p. 124.

²⁶⁴ CIT, Compte rendu des travaux, 1959, paragr. 3 et 15, pp. 743 et 744.

²⁶⁵ Voir paragr. 71 du présent document.

dans certains instruments adoptés par d'autres organisations internationales - tels que le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte sociale européenne -, aucun instrument de l'OIT ne traite de ce droit et que l'OIT devrait envisager la possibilité d'adopter des normes sur ce sujet»²⁶⁶ (non souligné dans le texte d'origine). En outre, «[l]e membre gouvernemental du Liban [...] a fait observer que, bien qu'il n'existe aucun instrument de l'OIT qui garantisse le droit de grève en termes absolus, le Comité de la liberté syndicale avait, dans de nombreux cas, examiné ce droit, mais toujours dans le cadre de la législation nationale»²⁶⁷. Ces déclarations confirment qu'en 1970 il n'existait aucun «accord ultérieur» sur le droit de grève au sein de la C87.

6) 1973: étude d'ensemble de la CEACR

192. L'étude d'ensemble de 1973 se caractérise par une forte expansion des commentaires de la CEACR sur le «droit de grève»²⁶⁸. Toutefois, comme en témoignent les réserves exprimées par les gouvernements lors de la discussion sur l'étude d'ensemble au sein de la Commission de l'application des normes, ces commentaires de la CEACR ne reflètent en aucun cas un quelconque «accord ultérieur» entre les États parties à la C87 quant à la nature ou l'étendue du droit revendiqué, et encore moins le fait qu'un tel droit ait été inclus au sein de la C87 ou soit consacré par cette convention²⁶⁹:

- i. Le membre gouvernemental de la Suisse a noté que la C87 ne couvre pas le droit de grève, se référant à cet égard aux travaux préparatoires de la convention²⁷⁰.
- ii. Le membre gouvernemental du Japon a également souligné que «il n'y a pas de convention ou de recommandation ou d'autre décision de la Conférence internationale du Travail qui définisse la portée du droit de grève dans la fonction publique»²⁷¹.

²⁶⁶ CIT, Compte rendu des travaux, 1970, paragr. 12 et 25, pp. 632 et 635-636.

²⁶⁷ *Ibid.*, paragr. 65, p. 643.

²⁶⁸ BIT, Liberté syndicale et négociation collective – Étude d'ensemble, 1973, paragr. 107 à 111.

²⁶⁹ CIT, Compte rendu des travaux, 1973, paragr. 26-27, p. 590.

²⁷⁰ *Ibid.*, paragr. 27.

²⁷¹ *Ibid.*, paragr. 26.

- iii. De la même manière, le membre gouvernemental de Chypre a estimé que «*la position d'un certain nombre de gouvernements sur cette question [à savoir le droit de grève des fonctionnaires publics] est qu'ils ne peuvent renoncer à la souveraineté de l'État*»²⁷².
- iv. Même les membres travailleurs ont semblé reconnaître que le droit de grève n'avait pas encore été abordé par les conventions de l'OIT, déclarant que: «*en ce qui concerne le droit de grève en général, les membres travailleurs ont estimé que cette arme doit être à la disposition des travailleurs et être expressément reconnue dans une convention*»²⁷³.

7) 1982: discussion au sein de la Commission de l'application des normes

193. Au cours de la discussion s'étant tenue en 1982 concernant l'application de la C87 par l'Uruguay, le gouvernement de l'Uruguay a noté que: «*il est surprenant que la commission d'experts exprime l'espoir que cette réglementation ne contiendra pas de dispositions contraires à la convention n° 87, puisque cette dernière, ni aucune autre convention de l'OIT, ne traite du droit de grève*»²⁷⁴ (non souligné dans le texte d'origine).

8) 1983: étude d'ensemble de la CEACR

194. L'étude d'ensemble de 1983 sur la C87 et la C98 a, encore une fois, été l'occasion d'élargir de manière significative les déclarations de la CEACR concernant le droit de grève²⁷⁵. Toutefois, les discussions au sein de la Commission de l'application des normes sur cette question ont été encore plus modérées qu'en 1973²⁷⁶. En effet, seul un seul gouvernement, la Tunisie, a souligné que:

«son gouvernement divergeait avec la commission d'experts quant à l'interprétation que celle-ci a donné à la notion de services essentiels. [...] Aussi l'orateur s'est demandé s'il ne serait pas utile de mieux définir la notion difficile et fondamentale du droit de grève ou de prévoir une

²⁷² *Ibid.*, paragr. 27.

²⁷³ *Ibid.*, paragr. 25.

²⁷⁴ CIT, Compte rendu des travaux, 1982, p. 31/51.

²⁷⁵ BIT, Liberté syndicale et négociation collective – Étude d'ensemble, 1983, paragr. 199-226, 249, 351 et 364.

²⁷⁶ CIT, Compte rendu des travaux, 1983, p. 544 et paragr. 61 et 62, p. 31/14.

convention internationale spécifique sur cette question» (non souligné dans le texte d'origine).

195. Le silence des gouvernements au cours de cette discussion est lourd de sens, tout comme la position critique exprimée par la Tunisie à l'égard du droit de grève au sein la C87 et qui n'a fait l'objet d'aucune contestation. Cela démontre clairement l'absence de tout «*accord ultérieur*» tacite sur le droit de grève au sein de la C87.

9) **1985: les observations de la CEACR sur la République démocratique allemande (RDA), C87**

196. En 1985, la CEACR a pris note de la position adoptée par la RDA²⁷⁷, qui avait précisé auparavant qu'aucune disposition de la C87 ne mentionne expressément le droit de grève et que l'établissement par la loi du droit de grève est «superflu». Le rapport de la CEACR expose les fondements de la position de la RDA à cet égard, de la manière suivante:

«[...] le gouvernement reprend ses arguments antérieurs au sujet du droit constitutionnel de participation et de cogestion des syndicats qui leur assure que leurs intérêts sont protégés et qu'en principe soit l'apparition des différends est exclue, soit les conflits collectifs sont réglés en recourant à des formes particulières de la cogestion. Selon lui, le système ainsi que la possibilité pour les syndicats d'élaborer la législation, ce qui assure qu'aucune loi est adoptée sans leur consentement, rendent l'établissement, par la loi, du droit de grève superflu».

197. Le gouvernement de la RDA a ainsi fourni une autre illustration claire de l'absence d'accord ultérieur sur le droit de grève au sein de la C87. Le gouvernement l'a fait en soulignant l'importance des spécificités nationales dans l'approche adoptée en matière de réglementation des grèves et de l'étendue du droit de grève.

²⁷⁷ CIT, Rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, 1985, pp. 190-192 (République démocratique allemande) [Dossier du BIT, document n° 165].

10) 1985: les observations de la CEACR sur la Colombie, C87

198. L'importance des spécificités nationales et leur pertinence au niveau de la réglementation des grèves ressortent également de la position adoptée par le gouvernement de la Colombie, tel qu'indiqué dans les observations de la CEACR sur la Colombie, également en 1985²⁷⁸. En effet, à cette occasion, la CEACR a noté que:

«Le gouvernement ne fait pas de commentaires à propos de l'interdiction des activités politiques aux syndicats, mais il indique que, si une grève, dans tout un secteur de l'activité économique, déclenchée par une fédération ou une confédération ou la classification dans les services essentiels de quelques services ne porte pas atteinte aux nations développées, elle porte grandement atteinte aux pays qui tentent de surmonter les barrières du sous-développement. Il ajoute que la convention ne traite pas des services essentiels. En outre, explique-t-il, le pouvoir du Président de la République, aux termes de la loi n° 48 de 1968, de faire cesser une grève qui affecte gravement l'économie nationale en soumettant un différend à l'arbitrage obligatoire n'est pas discrétionnaire puisqu'il intervient seulement sur avis préalable et favorable de la Cour suprême (chambre sociale)»²⁷⁹ (non souligné dans le texte d'origine).

11) 1985: observations de la CEACR sur le Danemark, C87

199. En 1985, la CEACR publiait également des observations sur le Danemark²⁸⁰. Elle l'a fait dans l'objectif de réfuter, à nouveau, l'importance accordée par un État à ses propres particularités:

«Par ailleurs, la commission a pris note des commentaires de la Fédération syndicale danoise (LO) et de la Confédération des employés salariés et des fonctionnaires (FTF) sur l'application de la convention. [...] Ces organisations syndicales mentionnent en outre des situations où le gouvernement est intervenu par voie législative pour empêcher ou mettre fin à des mouvements de grève dans certains secteurs de la fonction publique (où travaillent les opérateurs radio et des ingénieurs). La commission a également pris note des informations fournies par le

²⁷⁸ CIT, Rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, 1985, pp. 138-142 (Colombie) [Dossier du BIT, document n° 172].

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 141.

²⁸⁰ CIT, Rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, 1985, pp. 143-144 (Danemark) [Dossier du BIT, document n° 173].

gouvernement en réponse à ces commentaires. En particulier, le gouvernement explique que son intervention pour mettre fin à la grève - qui avait déjà duré quatre mois - dans le secteur des communications radiophoniques était nécessaire car, du fait des conditions climatiques dans le pays, une prolongation de cette grève aurait eu des conséquences graves. En ce qui concerne son intervention pour empêcher la grève dans le secteur où travaillent les ingénieurs, le gouvernement explique qu'une grève dans ce secteur aurait créé des conditions dans lesquelles la vie humaine aurait été mise en danger et qu'elle aurait entraîné des pertes considérables pour les biens et la propriété»²⁸¹.

200. Il ressort clairement de ce qui précède que la position du Danemark consistait à dire que la légalité de la grève concernée devait être déterminée par son propre droit interne et, surtout, par la C87. Conformément aux positions adoptées par la RDA et la Colombie, la position du Danemark indique clairement qu'en 1985 aucun «*accord ultérieur*» n'existait entre les parties à la C87 sur le droit de grève dans le cadre de la C87. L'insistance sans faille témoignée par la CEACR concernant la question d'un droit de grève établi à partir de la C87 ne peut venir occulter cette réalité.

12) 1986: discussion au sein de la Commission de l'application des normes de la CIT – positions adoptées par la République démocratique allemande (RDA), la Bulgarie et l'Ukraine

201. Lors de la discussion s'étant déroulée au sein de la Commission de l'application des normes, en 1986, le gouvernement de la RDA a répondu à la conclusion de la CEACR concernant la République arabe syrienne «*selon laquelle le droit de grève n'est pas reconnu aux travailleurs*», en notant que: «*il convient de rappeler que la convention ne mentionne dans aucune de ses dispositions le droit à la grève*»²⁸². À cette occasion, le gouvernement a également noté que:

«Pourtant la commission d'experts déclare que l'interdiction de la grève est contraire à l'article 3 de la convention. Cette conclusion ne repose pas sur le texte de la convention, mais doit être considérée comme une simple interprétation de la commission d'experts. Une telle méthode de travail doit être rejetée car elle est en contradiction directe avec le principe selon lequel les gouvernements n'ont l'obligation de faire rapport que sur les instruments qu'ils ont ratifiés. Toute autre conclusion serait susceptible de

²⁸¹ *Ibid.* p.144.

²⁸² CIT, Compte rendu des travaux, 1986, p. 31/35 [Dossier du BIT, document n° 246].

conduire à des incertitudes et à une insécurité juridique qui risquent d'empêcher de nouvelles ratifications, les États ne pouvant connaître à l'avance les interprétations qui seront données ultérieurement sur les conventions considérées. En outre, de telles interprétations sont faites par des organes qui, comme la commission d'experts, ne sont pas compétents en la matière» (non souligné dans le texte d'origine).

202. Lors de la discussion au sein de la Commission de l'application des normes, «*[l]es membres gouvernementaux de la Bulgarie et de la RSS d'Ukraine ainsi que le membre travailleur de la Bulgarie ont déclaré souscrire pleinement aux interventions des membres gouvernementaux de la République démocratique allemande [...]*»²⁸³.

13) 1991: lettre du gouvernement colombien au Directeur général du BIT

203. Dans une lettre adressée au Directeur général du BIT, en date du 9 octobre 1991, le Ministre du travail et de la sécurité sociale de la Colombie a exposé la position du gouvernement colombien, de la manière suivante:

«Le droit de grève est l'une des garanties fondamentales de la classe ouvrière. Cela a été reconnu au sein des constitutions et de la législation des pays dotés de systèmes démocratiques, dont la Colombie. Cependant, au sein même de l'Organisation internationale du Travail, 72 ans après sa création, aucune convention de ce type n'a été adoptée. Différents organes de l'OIT ont fait des efforts très louables pour élargir l'interprétation des conventions sur la liberté syndicale, le droit d'organisation et de négociation collective et déduire de ces instruments que le droit de grève a effectivement été traité au sein de l'Organisation. Cependant, cela reste le point de vue très respectable de certaines commissions. En réalité, la convention n° 87 ne traite que du droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations et de s'y affilier, du droit de ces organisations d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs et d'élire librement leurs représentants sans risquer d'être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative, et de leur droit de constituer des fédérations et des confédérations»²⁸⁴ (non souligné dans le texte d'origine).

²⁸³ *Ibid.*, p. 31/36.

²⁸⁴ BIT, Ordre du jour de la 81^e (1994) session de la Conférence, GB.253/2/3 (Rev.), Appendice I.

204. Par conséquent, la lettre ci-dessus demandait *«que la proposition d'adopter une convention internationale concernant le droit de grève soit soumise à l'examen du Conseil d'administration en vue de son inscription à l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence internationale du Travail»*.

14) 1992: proposition du gouvernement colombien concernant une action normative sur le « droit de grève » et soutien exprimé par les gouvernements

205. Au cours de sa 253^e session, en mai 1992, le Conseil d'administration a examiné la proposition du gouvernement colombien visant à inscrire la question du «droit de grève» à l'ordre du jour de la CIT en vue d'une action normative²⁸⁵.

206. Le gouvernement du Venezuela a soutenu la proposition du ministre du Travail et de la Sécurité sociale de la Colombie *«compte tenu du fait que les instruments pertinents de l'OIT, notamment les conventions n^{os} 87 et 98, ne font pas état du droit de grève»*. Le gouvernement du Venezuela a reconnu l'importance de protéger la capacité à faire grève, soulignant à cet égard que: *«il est donc essentiel de disposer d'un instrument international sur le droit de grève»*²⁸⁶.

207. De la même manière, le représentant gouvernemental du Maroc a évoqué un «vide juridique» concernant le droit de grève, s'exprimant de la manière suivante:

*«Aucun instrument n'existant sur la question, il convient de combler ce vide juridique. Si le droit de grève est accordé aux travailleurs dans un grand nombre de pays, rares sont ceux qui ont déterminé les modalités d'application de ce droit. Il est essentiel de préciser la notion de droit de grève du fait qu'il n'existe pas de droit absolu de grève. Il est donc important de définir ses limites qui concernent plus particulièrement les services essentiels»*²⁸⁷ (non souligné dans le texte d'origine).

208. Malgré ces déclarations de soutien, la proposition du gouvernement colombien n'a pas reçu un soutien suffisant au sein du Conseil d'administration et aucune suite n'y a été

²⁸⁵ BIT, Procès-verbaux de la 253^e session, mai-juin 1992, GB.253/PV(Rev.).

²⁸⁶ *Ibid.*, p. I/12-I/13 et I/16.

²⁸⁷ *Ibid.*

donnée. Cependant, il est important de souligner qu'au cours de cette discussion aucune objection n'a été formulée à l'élaboration d'une norme sur le droit de grève au motif que le droit de grève aurait déjà été inclus au sein de la C87. Cette discussion confirme donc, une fois de plus, que 45 ans après l'adoption de la C87 (et plus de 30 ans après que la CEACR ait commencé à interpréter un droit de grève établi à partir de la C87), il n'existait aucun «*accord ultérieur*» entre les États parties à la C87 sur le fait que la C87 protégerait le droit de grève.

15) 1994: étude d'ensemble de la CEACR sur la C87 et la C98

209. Dans son étude d'ensemble de 1994, la CEACR reconnaissait que «*le droit de grève [n'est] pas expressément inscrit dans la Constitution de l'OIT ou dans la Déclaration de Philadelphie, ni reconnu spécifiquement dans les conventions n^{os} 87 et 98*»²⁸⁸. La CEACR déclarait que: «*[e]n l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève dans les textes fondamentaux, les organes de contrôle de l'OIT ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière*»²⁸⁹.
210. Lors de la discussion relative à l'étude d'ensemble au sein de la Commission de l'application des normes, certains gouvernements ont soutenu cette interprétation (à savoir, l'Allemagne, la Finlande et le Venezuela), alors que d'autres s'y sont opposés ou ont exprimé des doutes quant à la question de savoir si le droit de grève était réglementé au sein de la C87:

«Le membre gouvernemental du Bélarus, rappelant que les conventions n^{os} 87 et 98 ne couvrent pas expressément le droit de grève, a déclaré que ce droit s'est toujours exercé, qu'il soit inscrit ou non dans la législation nationale [...].

Convenant que le droit de grève était véritablement un corollaire essentiel du droit syndical, le membre gouvernemental du Portugal a cependant exprimé certains doutes sur le fondement de certains développements dans l'étude, concernant par exemple l'exercice de ce droit dans la fonction publique, le maintien du lien d'emploi, les grèves de solidarité ou de protestation contre la politique économique et sociale, le déclenchement

²⁸⁸ BIT, Liberté syndicale et négociation collective – Étude d'ensemble, 1994, paragr. 142, p. 64.

²⁸⁹ *Ibid.*, paragr. 145, pp. 66-67.

*de la grève, les formes licites de grève, les sanctions en cas de grève illégale et les services minima. Pour considérer les principes posés par la commission d'experts comme des règles de droit international, il faudrait que la Conférence les ait adoptées selon les règles du tripartisme. Si une convention venait à être adoptée, toutes les règles élaborées par la commission devraient-elles y figurer? Les États qui ont ratifié la convention n° 87 adhèreraient-ils à la nouvelle norme?*²⁹⁰ (non souligné dans le texte d'origine).

211. La discussion s'étant tenue en 1994 sur l'étude d'ensemble reflète donc l'absence continue d'un «*accord ultérieur*» entre les États parties à la C87 sur un droit de grève inscrit au sein de la C87.

16) 2011: observations de la CEACR sur le Royaume-Uni, C87

212. En 2011, dans ses observations concernant le Royaume-Uni, la CEACR a réagi à la protection prévue par le droit interne du Royaume-Uni par rapport à la responsabilité civile en cas de grève ou autres actions revendicatives (articles 223 et 224 de la loi sur les syndicats et les relations de travail). La CEACR a noté qu'elle avait précédemment «*souligné la nécessité de protéger le droit des travailleurs d'engager une action revendicative en relation avec des questions qui les touchent même si, dans certains cas, l'employeur direct peut ne pas être partie au différend, et de participer à des grèves de solidarité à condition que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale*»²⁹¹. Le désaccord exprimé avec la position adoptée par la CEACR ressort clairement du rapport lui-même, au sein duquel «*[l]a commission prend note du fait que le gouvernement réitère qu'il n'envisage pas du tout de modifier la loi dans ce domaine*»²⁹².

17) 2014: discussion au sein de la Commission de l'application des normes sur l'Algérie, C87

213. Lors de la discussion sur l'application par l'Algérie de la C87 au sein de la Commission de l'application des normes en 2014, le gouvernement algérien a déclaré que «*la*

²⁹⁰ CIT, Compte rendu des travaux, 1994, paragr. 144 à 148, pp. 25/45-46.

²⁹¹ CIT Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 160-162 (Royaume-Uni) [Dossier du BIT, document n° 169].

²⁹² *Ibid.*, p. 161.

convention n° 87 ne traite en aucune manière du droit de grève»²⁹³. Il s'agit d'une déclaration particulièrement directe démontrant l'absence persistante de tout «accord ultérieur» entre les parties à la C87 sur un droit de grève inscrit au sein de la C87.

18) 2015: réunion tripartite sur la C87 pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national, 2015

214. À l'issue de la réunion tripartite de l'OIT s'étant tenue en février 2015²⁹⁴, le groupe gouvernemental du Conseil d'administration (composé de 32 représentants gouvernementaux) a adopté une déclaration décrivant leur position concernant la relation entre la C87 et le droit de grève. Cette déclaration indique notamment que:

4. *«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 syndicale et, en particulier, le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs ne peuvent être pleinement garantis.*
5. *Néanmoins, nous notons également que le droit de grève, même s'il fait partie des principes et droit fondamentaux au travail de l'OIT, n'est pas un droit absolu. Sa portée et les conditions de son exercice sont réglementées au niveau national. Le document présenté par le Bureau décrit les règlements complexes que les États ont adoptés pour encadrer ce droit.*
6. *Nous sommes prêts, dès aujourd'hui, à envisager de débattre, dans la forme et le cadre qui seront considérés comme adaptés, de l'exercice du droit de grève. Nous pensons que l'ensemble complexe de recommandations et d'observations formulées au cours des 65 dernières années d'application de la convention n° 87 par les différents éléments du système de contrôle de l'OIT constitue une ressource précieuse pour de telles discussions, au même titre que les règlements très divers que les États et certaines régions ont adoptés pour encadrer le droit de grève»²⁹⁵ (non souligné dans le texte d'origine).*

²⁹³ CIT, Compte rendu des travaux, 2014, Partie II/54.

²⁹⁴ BIT, L'initiative sur les normes - Appendice I, Annexe II.

²⁹⁵ BIT, L'initiative sur les normes - Appendice I, Annexe II, p. 5.

215. Pour éviter toute ambiguïté, il convient de préciser qu'en 2015 les membres du groupe gouvernemental du Conseil d'administration était composé d'États qui ne sont pas parties à la C87 ainsi que d'États n'ayant pas ratifié cette convention²⁹⁶. Toutefois, en ce qui concerne les États ayant ratifié la C87 et qui faisaient partie du groupe gouvernemental du Conseil d'administration en 2015, cette déclaration définit clairement leur position selon laquelle, bien que le «*droit de grève*» soit lié à la liberté syndicale, il est réglementé au niveau national et non pas par la C87 (et encore moins sur la base des observations formulées par la CEACR à ce sujet). Il convient également de noter que la déclaration du groupe gouvernemental selon laquelle il est prêt à «*envisager de débattre*» (à l'avenir) de l'exercice du droit de grève – ce qui reflète son point de vue selon lequel aucune convention existante n'a encore abordé le droit de grève – ne s'est pas encore traduite par une discussion substantielle au sein du Conseil d'administration ou de la CIT.

Conclusion sur la question des «accords ultérieurs»

216. En conclusion, de nombreux États parties à la C87 ont, à plusieurs reprises, déclaré de manière explicite ou implicite que le droit de grève n'est pas inclus dans la C87. Certaines des nombreuses déclarations publiques intervenues à cet effet depuis l'adoption de la C87 sont présentées au sein de l'Annexe F²⁹⁷ et contiennent des déclarations claires de plusieurs gouvernements concernant l'absence de protection du droit de grève au sein de la C87. À titre d'exemple:

- 1) Algérie: «*le gouvernement observe que la convention n° 87 ne traite en aucune manière du droit de grève*»²⁹⁸ ;

²⁹⁶ Membres réguliers: Algérie, Allemagne, Angola, Argentine, Brésil, Bulgarie, Cambodge, Chine, Émirats arabes unis, États-Unis, Fédération de Russie, France, Ghana, Inde, République islamique d'Iran, Italie, Japon, Kenya, Mexique, Panama, Roumanie, Royaume-Uni, Soudan, Trinité-et-Tobago, Türkiye, Venezuela (Rép. bolivarienne du) et Zimbabwe. Membres adjoints: Albanie, Australie, Bahreïn, Bangladesh, Belgique, Botswana, Brunéi Darussalam, Burkina Faso, Canada, Colombie, Cuba, Espagne, Éthiopie, Indonésie, Jordanie, Lesotho, Lituanie, Mali, Mauritanie, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pologne, République de Corée, République dominicaine, République-Unie de Tanzanie, Tchad, Thaïlande et Uruguay.

²⁹⁷ Voir annexe F - Tableau des pays soutenant que le droit de grève n'est pas couvert par la convention n° 87 de l'OIT.

²⁹⁸ CIT, Compte rendu des travaux, 2014, Partie II/54.

- 2) Allemagne: «*la convention ne mentionne dans aucune de ses dispositions le droit à la grève*»²⁹⁹ ;
- 3) Bangladesh: «*[l]e droit de grève n'est pas expressément mentionné dans les conventions n^{os} 87 et 98. Or, les obligations juridiques n'existent que si elles sont expressément énoncées comme telles dans la législation ou dans une convention*»³⁰⁰ ;
- 4) Suède: «*certains aspects des conventions ne sont pas parfaitement clairs, et c'est le cas notamment du droit de grève qui n'est pas mentionné dans les conventions n^{os} 87 et 98, et dont il n'a pas non plus été question lors des travaux préparatoires de la Conférence internationale du Travail qui a adopté ces instruments*»³⁰¹ ;
- 5) Türkiye: «*[l]a Türkiye reconnaît l'importance de préserver le droit de grève en tant que droit fondamental au travail, mais émet des réserves quant à l'interprétation qui a été faite de la convention n^o 87 à cet égard*»³⁰² ;
- 6) Uruguay: «*[i]l est surprenant que la commission d'experts exprime l'espoir que cette réglementation ne contiendra pas de dispositions contraires à la convention n^o 87, puisque cette dernière, ni aucune autre convention de l'OIT, ne traite du droit de grève*»³⁰³ ; et
- 7) Venezuela: «*les instruments pertinents de l'OIT, notamment les conventions n^{os} 87 et 98, ne font pas état du droit de grève. [...] Il est donc essentiel de disposer d'un instrument international sur le droit de grève*»³⁰⁴.

217. S'il est possible que certains gouvernements aient changé d'avis au fil du temps quant à l'inclusion ou non d'un droit de grève au sein de la C87, le fait est que, jusqu'à aujourd'hui encore, les États parties à la C87 n'ont jamais clairement convenu, de manière explicite ou implicite, du fait que la C87 protège le droit de grève. Les orientations de la CEACR

²⁹⁹ CIT, Compte rendu des travaux, 1986, pp. 31/35.

³⁰⁰ BIT, Procès-verbaux de la 349^e bis session (spéciale), GB.349bis/PV, 10 novembre 2023, paragr. 48, p. 15.

³⁰¹ BIT, Procès-verbaux de la 251^e session, GB.251/PV(Rev.), 11-14 novembre 1991, p. III/8.

³⁰² BIT, Procès-verbaux de la 349^e bis session (spéciale), GB.349bis/PV, 10 novembre 2023, paragr. 43.

³⁰³ CIT, Compte rendu des travaux, 1982, p. 31/47.

³⁰⁴ BIT, Procès-verbaux de la 253^e session, GB. 253/PV(Rev.), mai-juin 1992, p. I/16.

selon lesquelles il existe un droit de grève au sein de la C87 ne peuvent donc se fonder sur aucun «*accord ultérieur*», au sens de l'article 31(3)a) de la CVDT.

b) 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

218. L'article 31(3)b) de la CVDT est similaire à l'article 31(2)b) en ce sens qu'il exige une pratique active de certaines parties au traité. La «*pratique ultérieurement suivie*» doit également être cohérente plutôt qu'aléatoire et se produire avec une certaine fréquence³⁰⁵.
219. Une telle pratique ultérieure peut être constituée par toute conduite dans l'application d'un traité suivie par une partie, dans l'exercice de ses fonctions exécutives, législatives, judiciaires ou autres. Toute autre conduite, y compris d'acteurs non étatiques, ne constitue pas une pratique ultérieure en vertu des articles 31 et 32 de la CVDT³⁰⁶.
220. Même si les prononcés d'un organe conventionnel d'experts ne peuvent pas être attribués aux États parties au traité et ne peuvent donc pas constituer une «*pratique ultérieure*»³⁰⁷, ces prononcés peuvent donner naissance ou faire référence à un accord ultérieur ou une pratique ultérieure des parties, au sens du paragraphe 3 de l'article 31³⁰⁸. Toutefois, ce résultat «*reste difficilement envisageable en pratique*» car «*[i]l sera souvent difficile d'établir que toutes les parties sont convenues, expressément ou implicitement, que tel prononcé d'un organe conventionnel d'experts exprime une certaine interprétation du traité*»³⁰⁹. Cela signifie que les interprétations de la CEACR sur le droit de grève au sein de la C87 – en tant que telles – ne peuvent pas constituer une «*pratique ultérieure*». Par conséquent, il serait tout simplement erroné de prétendre que ces interprétations et ces

³⁰⁵ Villiger, paragr. 22.

³⁰⁶ AGNU, Les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, A/RES/73/202, annexe, conclusion 5(1).

³⁰⁷ Commission du droit international, Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, Annuaire de la Commission du droit international, 2018, vol. II(2), conclusion 13(12), paragr. 3 et 10; voir également Dörr, article 31, paragr. 85.

³⁰⁸ AGNU, Les accords et la pratique ultérieurs, conclusion 13(3).

³⁰⁹ Commission du droit international, Projet de conclusions, conclusion 13(3), paragr. 12.

prononcés ont la cohérence et la durée nécessaires pour pouvoir supposer qu'ils constituent une «*pratique ultérieure*»³¹⁰.

221. Il convient de noter également que, selon l'article 31(3)*b*), toute «*pratique ultérieure*» doit survenir «*dans l'application du traité*». Les parties doivent donc considérer leur comportement comme entrant dans le champ d'application du traité concerné et comme étant en principe requis par ce traité. En d'autres termes, elles doivent agir dans le but de remplir leurs obligations conventionnelles et leur comportement ultérieur doit se fonder sur les obligations qui leur incombent en vertu du traité³¹¹. Cela signifie que les parties à la C87, lorsqu'elles reconnaissent un droit de grève ou appliquent certaines règles sur la portée et les limites afférentes au droit de grève, doivent agir ainsi dans le but d'appliquer la C87 dans le cadre de l'interprétation de la C87. En outre, même s'il existe un nombre limité d'exemples dans lesquels les gouvernements ont adapté leur législation et leur pratique à la suite des commentaires formulés par la CEACR sur le droit de grève, dans la majorité des autres situations, le droit de grève, y compris la législation et la pratique concernant la portée de ce droit et les limites y afférentes, ont été reconnu bien *avant* l'adoption, ou du moins la ratification, de la C87 par les pays concernés. Il est donc extrêmement difficile d'essayer d'affirmer dans ces cas et dans ces situations majoritaires que la pratique des parties en matière de droit de grève est imputable à la C87 et aux commentaires et observations respectifs formulés par la CEACR.

222. Pour éviter toute ambiguïté en la matière, l'OIE attire à nouveau également l'attention sur le fait que toute mise en œuvre des conclusions et recommandations du Comité de la liberté syndicale par les États parties à la C87 ne constitue pas une «*pratique ultérieure*» aux fins de l'article 31(3)*b*) de la CVDT dans la mesure où elles n'interviennent pas «*dans l'application*» de la C87. Cette affirmation se fonde sur le fait que le Comité de la liberté syndicale n'est pas compétent pour surveiller l'application de la C87 et formule ses recommandations et ses conclusions indépendamment de la ratification de la C87 par les pays concernés.

³¹⁰ Manfred Weiss et Achim Seifert, «Der Streik im Recht der Internationalen Arbeitsorganisation», dans Thomas Dieterich, Martine Le Friant, Luca Nogler, Katsutoshi Kezuka, Heide Pfarr (dir. de publication), *Individuelle und kollektive Freiheit im Arbeitsrecht: Gedächtnisschrift für Ulrich Zachert* (Baden Baden: Nomos 2010), p. 138.

³¹¹ Dörr, article 31, paragr. 81.

223. En tout état de cause, la seule «*pratique ultérieure*» qui soit pertinente dans le cadre de l'article 31(3)*b*) est celle «*par laquelle est établi l'accord des parties*» à l'égard de l'interprétation du traité. Cette pratique, même si seules quelques parties y ont participé, doit être acceptée par toutes les parties, c'est-à-dire par les parties prises dans leur ensemble³¹². Si toutes les parties n'ont pas participé à cette pratique, il doit au moins exister des preuves solides du fait que les autres parties l'aient approuvée. Le terme «*accord*» semble donc exiger au moins l'acceptation, même tacite, des États parties qui se manifeste au minimum par l'absence de tout désaccord exprimé en la matière³¹³. En d'autres termes, les autres parties doivent au moins avoir donné leur assentiment à la «*pratique ultérieure*» et aucune autre partie ne doit avoir soulevé d'objection³¹⁴. Dans ce contexte, lorsque la pratique ultérieure est censée prendre la forme d'un comportement des organes d'une organisation internationale, elle n'est pertinente que si elle n'est pas contrebalancée par des actes ou des observations des parties au traité en question³¹⁵.
224. Tel que cela est exposé au sein des paragraphes suivants, si de nombreux gouvernements sont restés silencieux sur la question, de fréquents désaccords avec les interprétations formulées par la CEACR ont été exprimés par les gouvernements et les tribunaux nationaux (et internationaux), tant au sujet du droit de grève en tant que tel au sein de la C87 que concernant les règles détaillées de la CEACR sur l'étendue de ce droit et les limites y afférentes. Ces désaccords ont été exprimés soit de manière *explicite*, par exemple en contestant ouvertement l'existence d'un droit de grève au sein de la C87 ou les règles concernant l'étendue de ce droit et les limites y afférentes, soit de manière *implicite*, par exemple en refusant d'appliquer, de manière constante et pendant plusieurs années, les interprétations formulées par la CEACR sur le droit de grève.

i. La pratique ultérieure des gouvernements

³¹² *Ibid.*, paragr. 87.

³¹³ *Ibid.*, paragr. 88; *Affaire de l'île de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J., Recueil 1999, paragr. 46 et 83, p.1045; et *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, paragr. 44, p.100 (dans cette affaire, même en l'absence de toute objection des autres parties au traité, la CIJ a refusé de présumer de l'existence d'un accord au sens de l'article 31(3)*b*)).

³¹⁴ Villiger, paragr. 22.

³¹⁵ Dörr, article 31, paragr. 87.

225. Les rapports gouvernementaux constituent une ressource importante pour évaluer l'existence potentielle d'une «*pratique ultérieure*» dans l'application de la C87 «*par laquelle est établi l'accord des parties*» à la C87 sur la question du droit de grève au sein de la C87³¹⁶. Les principaux éléments de ces rapports sont reflétés au sein des commentaires de la CEACR sur la C87. Chaque année, la CEACR formule des commentaires concernant le respect par les États parties aux conventions de l'OIT de leurs obligations en vertu de ces conventions. Ces commentaires prennent la forme d'observations ou de demandes directes. Les observations sont généralement utilisées dans les cas de manquement plus graves ou plus anciens et sont publiées dans le rapport annuel de la CEACR. Les demandes directes, quant à elles, ne sont pas publiées dans le rapport annuel de la CEACR mais sont communiquées directement aux gouvernements concernés. Les observations et demandes directes formulées depuis 1989 sont disponibles sur le site Internet NORMLEX de l'OIT³¹⁷.
226. Dans son dernier rapport (rédigé en 2023 et publié en 2024), la CEACR a formulé près de 600 observations sur les conventions ratifiées³¹⁸. Elle a également formulé des centaines de demandes directes. Sur les 65 observations formulées sur l'application de la C87, 55 (soit environ 84 pour cent) traitent en partie ou en totalité du «droit de grève». Sur les 43 demandes directes sur l'application de la C87 adressées par la CEACR aux gouvernements en 2024, 35 (soit environ 81 pour cent) portent sur le «droit de grève». Sur ces 35 demandes directes, 13 portent uniquement sur le «droit de grève».
227. Si, pour certains pays, les commentaires sur le droit de grève sont traités uniquement dans le cadre d'une observation ou d'une demande directe, pour de nombreux pays, les commentaires sur le droit de grève sont traités à la fois dans le cadre d'une observation et d'une demande directe³¹⁹.

³¹⁶ Les gouvernements des États ayant ratifié la C87 ont l'obligation, en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, d'envoyer des rapports sur l'application de la C87 à la CEACR tous les trois ans, ainsi que lorsque la CEACR en fait la demande spécifique. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont la possibilité de compléter les informations envoyées par leur gouvernement en soumettant leurs propres communications à la CEACR.

³¹⁷ OIT, NORMLEX.

³¹⁸ BIT, Application des normes internationales du travail, 2024 - Rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, ILC.112/Rapport III (A).

³¹⁹ Ces dernières années, les employeurs ont souligné à plusieurs reprises qu'il n'existe pratiquement aucune différence de fond entre les observations et les demandes directes, voir par exemple CIT, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution), février 2023, paragr. 88.

228. Le tableau figurant à l'annexe H contient une liste des commentaires formulés, depuis 1981, par la CEACR au sujet du droit de grève pour l'ensemble des 158 États Membres de l'OIT ayant ratifié la C87. Ces commentaires sont classés par ordre alphabétique pour chacune des quatre régions géographiques (Afrique, Amériques, Asie et Europe). La première colonne indique le pays concerné et l'année de ratification de la C87. La seconde colonne indique les années au cours desquelles la CEACR a formulé des observations et des demandes spécifiques portant sur certaines questions mentionnées au sein de la troisième colonne. Enfin, la quatrième colonne contient des extraits de certains commentaires de la CEACR. Ces commentaires reflètent soit le désaccord exprimé par le gouvernement concernant les commentaires formulés depuis plusieurs années par la CEACR au sujet du droit de grève, soit les réserves émises par le gouvernement concernant l'existence d'un droit de grève au sein de la C87 et les interprétations connexes de la CEACR.
229. Il ressort clairement des commentaires de la CEACR que, mis à part le droit de grève, il n'existe pratiquement aucun autre sujet en relation avec la C87 sur lequel la CEACR a adressé autant de commentaires détaillés aux gouvernements et dans lesquels cette dernière souligne des déficits au niveau de la mise en œuvre. Cela peut être interprété en soi comme une première indication du fait qu'il n'existe pas de «*pratique ultérieure*» dans l'application de la C87 par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard des interprétations sur le droit de grève.
230. Conformément à cette conclusion, il apparaît que, entre 1989 et 2023, seule une très faible proportion des 158 États parties à la C87 n'a jamais fait l'objet d'un commentaire de la CEACR au sujet du droit de grève. Toutefois, même pour ces pays, il ne peut pas être totalement exclu que leurs pratiques en matière de droit de grève ne soient pas conformes aux orientations de la CEACR en la matière et que les gouvernements puissent être en désaccord avec ces orientations. Cela s'explique simplement par le fait que les informations utilisées par la CEACR pour évaluer le respect des dispositions des conventions ratifiées présentent parfois certaines lacunes. En effet, les informations dont dispose la CEACR sont principalement issues des rapports envoyés par les gouvernements ayant ratifié la C87. Toutefois, souvent il s'avère que ces rapports gouvernementaux ne sont pas reçus ou que les informations qu'ils contiennent sont

incomplètes. Plus particulièrement, de nombreux pays en développement éprouvent des difficultés à satisfaire à leurs obligations en matière d'envoi des rapports. En outre, il n'est pas toujours évident pour les gouvernements de comprendre qu'ils sont censés fournir des informations sur leur législation et leur pratique en matière de droit de grève: ni le texte de la C87, ni aucune question du formulaire de rapport relatif à la C87 ne faisant référence au droit de grève³²⁰.

231. Par ailleurs, il ressort clairement du tableau figurant à l'annexe H que, dans un grand nombre de cas, les gouvernements ont ignoré, pendant des décennies, les commentaires formulés par la CEACR, ce qui démontre leur refus évident d'accepter les commentaires de la CEACR concernant le droit de grève au sein de la C87. Si, dans certains cas, les commentaires de la CEACR ont été ignorés de manière tacite, dans d'autres cas les gouvernements se sont exprimés plus directement. Ils ont, par exemple, insisté sur le fait que leurs lois et leurs pratiques concernant le droit de grève sont conformes à la C87, à la liberté syndicale ou aux besoins au niveau national, ou ont parfois ouvertement nié qu'un droit de grève puisse être établi à partir de la C87.
232. Bien que de nombreux États parties à la C87 aient mis en place des pratiques qui, à un ou plusieurs égards, répondent aux conditions posées par les commentaires de la CEACR concernant le droit de grève, il existe néanmoins de nombreux cas où la pratique des pays ayant ratifié la C87 n'est pas conforme, depuis une très longue période, à une ou plusieurs des règles posées par la CEACR concernant le droit de grève. Il est donc impensable d'affirmer que la conduite adoptée par les gouvernements concernant les orientations formulées par la CEACR sur un droit de grève pouvant être établi à partir de la C87 serait équivalente à une pratique ultérieure par laquelle serait établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation de la C87 aux fins de l'article 31(3)b) de la CVDT. À l'inverse, même vu sous l'angle de l'acceptation tacite, le fait que certains États parties ne se soient pas expressément opposés aux directives formulées par la CEACR concernant le droit de grève au sein de la C87 ne peut pas être considéré comme équivalant à un accord avec cette interprétation lorsque cet État partie a constamment fait preuve d'une pratique divergente sur une longue période.

³²⁰ Afin d'aider les gouvernements à collecter et à fournir des informations pertinentes sur l'application des conventions ratifiées, l'OIT a mis à leur disposition des formulaires de rapport contenant des questions concernant les différentes dispositions des conventions concernées.

233. Le plus frappant dans ce contexte est le rôle proactif joué par la CEACR qui a maintenu une certaine «pression» sur les États parties à la C87 afin qu'ils acceptent ses orientations sur le droit de grève. Pour autant qu'on puisse en juger, aucun État partie à la C87 n'a jamais prétendu que certaines pratiques dans le domaine de la grève au sein de leur pays soient issues de la C87 ou n'a cherché à encourager leur adoption par d'autres pays ayant ratifié cette convention. De toute évidence, les États parties à la C87 ont démontré peu d'intérêt à créer une pratique commune en matière de droit de grève et d'accords y afférents.
234. Il convient également de souligner la manière répétée et persistante avec laquelle la CEACR reprend année après année les mêmes commentaires et recommandations sur le droit de grève. Il semble tout à fait possible que de nombreux pays, dans la mesure où ils suivent occasionnellement les recommandations de la CEACR et adaptent leur législation et leurs pratiques en matière de droit de grève, le fassent non pas parce qu'ils estiment remplir une obligation au titre de la C87, mais pour éviter toute atteinte à leur réputation en raison de leur apparition annuelle et répétée au sein du rapport de la CEACR. Cette pression exercée au niveau de leur réputation peut être en partie exacerbée par une pression de nature économique dans la mesure où l'octroi de préférences commerciales par certains pays et groupes régionaux se fonde sur les évaluations réalisées par la CEACR, notamment en ce qui concerne la C87 et le droit de grève.
235. Enfin, même lorsque les gouvernements des États parties à la C87 prennent occasionnellement en considération les commentaires formulés par la CEACR sur le droit de grève, de nouvelles questions liées à la mise en œuvre d'autres aspects du droit de grève apparaissent constamment dans les commentaires de la CEACR. S'il semble évident qu'à aucun moment dans le passé il n'y ait eu de «*pratique ultérieure*» entre les parties qui aurait établi leur accord à l'égard d'une reconnaissance du droit de grève et des règles y afférentes au sein de la C87, il ne se dégage même aucune tendance vers une telle pratique ultérieure par laquelle serait établi un accord.
236. Les exemples concrets suivants, issus des quatre régions géographiques déterminées par l'OIT (Afrique, Amériques, Europe et Asie), dans lesquels les gouvernements ont

constamment refusé de mettre en œuvre les recommandations formulées par la CEACR sur le droit de grève, illustrent l'envergure de l'absence de toute «*pratique ultérieure*» par laquelle serait établi un accord entre les États parties à la C87 à l'égard des orientations de la CEACR en la matière.

Afrique

237. Au sein de la région de l'Afrique, 55 pays ont ratifié la C87. La CEACR a formulé des commentaires sur le droit de grève pour 52 pays d'entre eux soit, en d'autres termes, pour l'ensemble des pays ayant ratifié cette convention à l'exception de la Guinée Bissau (où la C87 n'entrera en vigueur qu'au mois de juin 2024), la Sierra Leone et le Soudan.

238. Les commentaires de la CEACR sur le droit de grève sont souvent répétés depuis plusieurs années: pour 36 des 52 pays concernés, la CEACR répète ses commentaires depuis plus de dix ans. Cela suggère l'absence d'accord de la part des États parties concernant une quelconque obligation en vertu de la C87 de reconnaître et d'appliquer les règles définies par la CEACR en matière de droit de grève. Même dans les cas où la CEACR a cessé de formuler des commentaires sur des questions spécifiques liées au droit de grève, il n'est pas toujours apparu clairement si cela signifiait que le gouvernement avait accepté les recommandations de la CEACR et s'était conformé aux commentaires formulés en la matière³²¹.

1) Afrique du Sud: De 2015 à 2023, la CEACR a formulé des commentaires sur l'arrestation de grévistes³²².

2) Algérie: De 2009 à 2023, la CEACR a adressé au gouvernement des commentaires sur les restrictions au droit de grève, notamment dans le domaine des services essentiels et de l'arbitrage obligatoire³²³. À ce jour, aucun des changements demandés par la CEACR n'a été mis en œuvre au niveau national.

³²¹ Il convient de noter que la CEACR note généralement «avec satisfaction» les corrections apportées à la législation et à la pratique, conformément à ses commentaires antérieurs.

³²² Afrique du Sud, Observations de la CEACR, 2015-2023.

³²³ Algérie, Observations de la CEACR, 2009-2023.

- 3) Angola: De 2003 à 2023, la CEACR a formulé des commentaires sous la forme de demandes directes concernant les restrictions au droit de grève (formes de grève, notamment les grèves perlées et les grèves du zèle; grèves du personnel militaire; quorum requis pour déclencher une grève; réquisition de travailleurs; imposition de sanctions; grèves de solidarité et générales; service minimum; suspension du droit de grève; et arbitrage obligatoire)³²⁴.
- 4) Bénin: La CEACR a formulé des commentaires sur les restrictions au droit de grève et l'étendue des services essentiels dès 1989 et a répété ces commentaires jusqu'en 2023³²⁵.
- 5) Burkina Faso: De 1997 à 2023, la CEACR a formulé des commentaires sur le droit de grève (pouvoir des autorités publiques de réquisitionner les travailleurs)³²⁶.
- 6) Burundi: De 1998 à 2023, la CEACR a formulé des commentaires sur les conditions de vote pour déclencher une grève, la limitation de la durée des grèves, les grèves de solidarité et l'arbitrage obligatoire³²⁷.
- 7) Cabo Verde: De 2003 à 2023, la CEACR a formulé des commentaires sur le service minimum³²⁸.
- 8) Comores: De 1990 à 2023, la CEACR a formulé des commentaires sur la réquisition des travailleurs grévistes dans le secteur privé et le secteur public³²⁹.
- 9) Djibouti: Depuis pas moins de 23 ans, de 1996 à 2023, la CEACR a adressé au gouvernement des commentaires sur le droit de grève des fonctionnaires ainsi que sur le pouvoir de réquisition des travailleurs³³⁰.

³²⁴ Angola, Demandes directes de la CEACR, 2003-2023.

³²⁵ Bénin, Demandes directes de la CEACR, 1989-2023.

³²⁶ Burkina Faso, Observations de la CEACR, 1997-2023.

³²⁷ Burundi, Demandes directes de la CEACR, 1998-2023.

³²⁸ Cabo Verde, Demandes directes de la CEACR, 2003-2023.

³²⁹ Comores, Demandes directes de la CEACR, 1990-2023.

³³⁰ Djibouti, Observations de la CEACR, 1996-2023.

- 10) Egypte: De 1994 à 2016, la CEACR a demandé au gouvernement d'aligner sa législation concernant l'étendue des services essentiels ainsi que les services publics et la durée de la grève. En 2020, ces commentaires n'avaient toujours pas été mis en œuvre par le gouvernement égyptien³³¹.
- 11) Erythrée: De 2002 à 2023, la CEACR a adressé 18 demandes directes à l'Erythrée concernant le processus de vote et la majorité requise pour déclencher une grève³³².
- 12) Ethiopie: De 2005 à 2023, la CEACR a demandé à plusieurs reprises au gouvernement d'ajuster sa législation sur le processus de vote et le quorum requis pour déclencher une grève ainsi que, de 1989 à 2023, sur la définition des services essentiels et l'arbitrage obligatoire³³³. Ces demandes de la CEACR n'ont jamais été prises en considération par le gouvernement.
- 13) Guinée: De 1989 à 2022, la CEACR a régulièrement formulé des commentaires sur l'arbitrage obligatoire³³⁴.
- 14) Guinée équatoriale: Pendant 19 ans, de 2004 à 2023, le gouvernement a reçu des commentaires de la CEACR sur la portée des services essentiels et les services publics³³⁵.
- 15) Madagascar: À tout le moins de 2010 à 2020, la CEACR a adressé des commentaires au gouvernement sur l'arbitrage obligatoire et la réquisition des travailleurs. Rien ne prouve que ces commentaires aient été mis en œuvre ou aient fait l'objet d'un quelconque suivi de la part du gouvernement³³⁶.
- 16) Malawi: De 2006 à 2021, la CEACR a formulé des commentaires sur les services essentiels³³⁷.

³³¹ Egypte, Observations de la CEACR, 1994-2023.

³³² Erythrée, Demandes directes de la CEACR, 2002-2023.

³³³ Ethiopie, Observations de la CEACR, 2005-2023.

³³⁴ Guinée, Observations de la CEACR, 1989-2023.

³³⁵ Guinée équatoriale, Demandes directes de la CEACR, 2004-2023.

³³⁶ Madagascar, Observations de la CEACR, 2010-2023.

³³⁷ Malawi, Observations de la CEACR, 2006-2021.

- 17) Nigéria: De 1989 à 2021, la CEACR a formulé au total 21 observations sur la question de l'arbitrage obligatoire³³⁸.
- 18) Sao-Tomé-et-Principe: De 2000 à 2023, la CEACR a formulé des observations et des demandes directes sur plusieurs sujets, tels que la majorité requise pour déclencher une grève, le service minimum et les services essentiels³³⁹.
- 19) Seychelles: De 2000 à 2022, 11 observations ont été formulées par la CEACR concernant la majorité requise pour déclencher une grève ainsi que d'autres restrictions au droit de grève³⁴⁰.
- 20) Tunisie: De 1977 à 2023, la CEACR a formulé des observations sur *«l'incompatibilité entre la convention et l'obligation d'obtenir l'approbation de la centrale syndicale pour le déclenchement d'une grève par une organisation syndicale de base»*³⁴¹.
- 21) Yémen: De 2001 à 2023, 15 observations ont été formulées par la CEACR sur l'imposition de certaines conditions pour pouvoir organiser une grève³⁴².
- 22) Zambie: Enfin comme dernier exemple permettant d'illustrer l'opposition de nature générale exprimée au sein de la région africaine, de 2000 à 2022, la CEACR a adressé au gouvernement des commentaires sur les services essentiels et les sanctions d'emprisonnement liées à la grève³⁴³.

Amériques

³³⁸ Nigéria, Observations de la CEACR, 1989-2021.

³³⁹ Sao-Tomé-et-Principe, Observations de la CEACR, 2000-2022.

³⁴⁰ Seychelles, Observations de la CEACR, 2000-2022.

³⁴¹ Tunisie, Observations de la CEACR, 2004.

³⁴² Yémen, Observations de la CEACR, 2001-2023.

³⁴³ Zambie, Observations de la CEACR, 2000-2022.

239. En Amérique latine et dans les Caraïbes, 31 États Membres de l'OIT ont ratifié la C87. À ce jour, seuls trois pays n'ont fait l'objet d'aucun commentaire de la CEACR sur le droit de grève, à savoir: Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie et le Suriname.

240. En ce qui concerne les 28 autres États parties à la C87 dans cette région, il existe de nombreux exemples dans lesquels les commentaires de la CEACR concernant les obligations en matière de droit de grève dans le cadre de la C87 ont été ignorés par les gouvernements. Même si plusieurs gouvernements ont fait part de leur volonté de mettre en œuvre les demandes formulées par la CEACR concernant le droit de grève dans le cadre de la C87, ces déclarations n'ont jamais été suivies d'effet dans la pratique.

- 1) Antigua-et-Barbuda: Presque chaque année depuis 1989, la CEACR demande au gouvernement de réduire la liste des services essentiels définie au sein du Code du travail³⁴⁴. Même si le gouvernement a apporté quelques modifications à sa législation en 2009, celles-ci n'ont pas été jugées satisfaisantes par la CEACR. Dans son rapport de 1995, le gouvernement a déclaré que: «à son avis, la législation d'Antigua concernant le droit de grève est conforme aux principes de la liberté syndicale, les limitations prévues se concevant dans l'intérêt d'une société civilisée et ordonnée», ce qui reflète une attitude ouvertement en désaccord avec la CEACR concernant les obligations du gouvernement en matière de droit de grève dans le cadre de la C87. D'autres commentaires de longue date de la CEACR, n'ayant été suivis d'aucune mesure par le gouvernement, concernent la question des scrutins liés à la grève, de l'arbitrage obligatoire, des grèves de solidarité et des sanctions contre les grévistes.
- 2) Barbade: Depuis 1993, la CEACR demande au gouvernement de modifier l'article 4 de la loi de 1920 sur l'amélioration de la sécurité, en ce qui concerne les sanctions contre les grévistes³⁴⁵. Bien que le gouvernement ait fait part de son intention de modifier cette loi, cette dernière est toujours en vigueur et aucune modification n'y a été apportée jusqu'à ce jour, ce qui ne peut finalement être interprété que comme le refus du gouvernement d'accepter des obligations établies à partir de la C87 en matière de droit de grève.

³⁴⁴ Antigua-et-Barbuda, Observations de la CEACR, 1998-2011.

³⁴⁵ Barbade, Observations de la CEACR, 1993-2023.

- 3) Belize: De 1995 à 2023, la CEACR a formulé des commentaires, prenant la forme de demandes directes et d'observations, sur les services essentiels et l'arbitrage obligatoire³⁴⁶.
- 4) Colombie: Depuis de nombreuses années, la CEACR formule des commentaires sur la nécessité de modifier la législation sur les services essentiels³⁴⁷. Pourtant, le gouvernement n'a toujours pas pris les mesures correctives demandées par la CEACR. Le 24 juillet 2019, un projet de loi connexe a été transmis à la Chambre des représentants et débattu, au mois de février 2020, par sa Commission nationale de concertation des politiques salariales et du travail. À cette occasion cette dernière a déclaré que: *«il n'existe actuellement aucun consensus tripartite sur les modifications législatives demandées par les centrales syndicales en matière de grève [...]»*.
- 5) Equateur: Depuis 2009, la CEACR adresse au gouvernement des commentaires au sujet de la nouvelle Constitution de l'Equateur (adoptée en 2008) qui prévoit que les différends collectifs du travail, à tous les niveaux, seront soumis à des tribunaux de conciliation et d'arbitrage. Par ailleurs, depuis de nombreuses années, la CEACR demande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour abroger ou modifier la loi sur les services essentiels, ainsi qu'en ce qui concerne la fixation du service minimum par le ministère du Travail en l'absence d'accord entre les parties en cas de grève, le refus de reconnaître le droit de grève aux fédérations et aux confédérations, et l'imposition de peines de prison pour avoir participé à des arrêts du travail et à des grèves illégales³⁴⁸. Depuis 2014, les commentaires de la CEACR concernent le nouveau Code pénal qui prévoit des peines de prison en cas de suspension d'un service public ou d'entrave à son fonctionnement normal.
- 6) Guatemala: De 2010 à 2016, la CEACR a adressé des observations au gouvernement sur le non-respect du droit de grève, concernant notamment la majorité requise pour déclencher une grève, la possibilité d'imposer un arbitrage obligatoire dans le secteur des transports publics et dans les services de distribution de combustibles, l'interdiction des grèves à des fins de solidarité intersyndicale, ainsi que les sanctions

³⁴⁶ Belize, Observations de la CEACR, 1995-2023.

³⁴⁷ Colombie, Observations de la CEACR, 2007-2023.

³⁴⁸ Equateur, Observations de la CEACR, 2009.

professionnelles et les sanctions civiles et pénales applicables en cas de grève de fonctionnaires ou de travailleurs de certaines entreprises³⁴⁹. Bien que le gouvernement ait annoncé la modification partielle de certaines lois connexes en 2016, aucune mesure concrète n'a été adoptée à la suite de cette annonce. La CEACR a donc poursuivi ses observations de 2017 à 2023.

- 7) Jamaïque: Dans ses observations formulées de 1990 à 2014, puis dans ses demandes directes formulées de 2015 à 2022, la CEACR a demandé au gouvernement de modifier sa législation en matière d'arbitrage obligatoire³⁵⁰. Bien qu'en 2003 le gouvernement ait indiqué prendre note de la demande de la CEACR visant à modifier sa législation, cette dernière est restée inchangée jusqu'à ce jour.
- 8) Mexique: À tout le moins de 2010 à 2021, la CEACR a formulé des commentaires sur le droit de grève des fonctionnaires qui ne sont pas commis à l'administration de l'État, ainsi que sur la possibilité de réquisitionner des travailleurs lors d'une grève³⁵¹. Le gouvernement mexicain n'a toujours pas adopté les mesures correctives demandées par la CEACR.
- 9) République dominicaine: Depuis 1990, la CEACR formule régulièrement des commentaires sur les services essentiels et l'arbitrage obligatoire³⁵².
- 10) Trinité-et-Tobago: À tout le moins de 1989 à 2022, la CEACR a demandé au gouvernement, à travers 24 observations, de prendre des mesures pour modifier la loi sur les relations du travail concernant la majorité requise pour déclencher une grève dans les services essentiels³⁵³. En 2002, le gouvernement déclarait dans son rapport que:

« [...]la commission tripartite constituée pour examiner la loi sur les relations du travail, après s'être penchée sur ces articles, avait convenu que les dispositions en question étaient en harmonie avec l'environnement culturel et législatif du pays et ne sauraient, de ce fait, faire l'objet

³⁴⁹ Guatemala, Observations de la CEACR, 2010-2016.

³⁵⁰ Jamaïque, Observations de la CEACR, 1990.

³⁵¹ Mexique, Observations de la CEACR, 2010-2021.

³⁵² République dominicaine, Observations de la CEACR, 1990-2023.

³⁵³ Trinité-et-Tobago, Observations de la CEACR, 1989-2022.

d'aucune objection de la part des parties à la négociation collective. Cette commission tripartite ne voyait pas dans ces dispositions un élément de divergence par rapport à la convention n° 87»³⁵⁴ (non souligné dans le texte d'origine).

- 11) Venezuela: À tout le moins de 2009 à 2022, la CEACR a également formulé des commentaires sur le Venezuela concernant la détermination des services essentiels et l'arbitrage obligatoire³⁵⁵. Le gouvernement vénézuélien ne semble pas avoir encore pris de mesures pour mettre en œuvre ces commentaires.

Asie

241. Au sein de la région Asie et Pacifique, 21 États Membres de l'OIT ont ratifié la C87. La CEACR a formulé des commentaires sur le droit de grève concernant tous les pays de cette région à l'exception de la République de Corée.

242. Malgré les commentaires répétés de la CEACR formulés pendant de nombreuses années, plusieurs gouvernements n'ont pas modifié leur législation nationale, et ont donc refusé d'accepter les obligations en matière de droit de grève dans le cadre de la C87.

- 1) Australie: ce pays a ratifié la C87 en 1973 et, depuis 1998, la CEACR adresse au gouvernement des commentaires demandant d'abroger les dispositions légales interdisant la grève. Malgré ces commentaires répétés jusqu'en 2019, le gouvernement a répondu que:

«il examine la demande de la commission bien que, à l'heure actuelle, il n'ait pas adopté de mesures en relation avec ces dispositions. De même, il indique qu'aucune action en application de ces dispositions n'a été prise depuis quarante ans»³⁵⁶ (non souligné dans le texte d'origine).

- 2) Bangladesh: De 2005 à 2022, le gouvernement a régulièrement reçu des commentaires de la CEACR concernant les restrictions au droit de grève, telles que: les exigences en matière de vote pour déclencher une grève; la possibilité d'interdire

³⁵⁴ Trinité-et-Tobago, Observation de la CEACR, 2002.

³⁵⁵ Venezuela, Observations de la CEACR, 2009-2022.

³⁵⁶ Australie, Observations de la CEACR, 1998-2019.

les grèves qui durent plus de 30 jours, qui sont considérées comme préjudiciables à l'intérêt national ou qui concernent un service d'utilité publique; ainsi que les peines d'emprisonnement prévues en cas de participation à une grève illégale³⁵⁷. De 2007 à 2022, la CEACR a également formulé des commentaires sur les dispositions de la législation nationale qui prévoient qu'aucune personne ayant refusé de participer à une grève illégale ne sera passible d'expulsion de la part du syndicat, une question qui, selon la CEACR, doit être laissée à la libre détermination de chaque syndicat³⁵⁸. Ces commentaires n'ont pas été mis en œuvre par le gouvernement.

- 3) Cambodge: Depuis 2006, la CEACR a demandé à plusieurs reprises au gouvernement de modifier l'article 326(1) de la loi sur le travail concernant le service minimum. Le gouvernement a indiqué *«qu'il envisagera de définir étroitement l'expression «service minimum»»* et *«qu'il envisagera de donner au Conseil d'arbitrage, ou à un autre organe d'arbitrage indépendant, la faculté de déterminer le service minimum défini dans la loi sur les syndicats»*. Néanmoins, selon le dernier commentaire formulé par la CEACR en 2021, le gouvernement n'a toujours pas modifié sa loi pour mettre en œuvre les commentaires formulés par la CEACR depuis plus de 15 années³⁵⁹.
- 4) Fidji: À tout le moins de 2009 à 2020, la CEACR a formulé à plusieurs reprises des observations concernant la nécessité de limiter l'arbitrage obligatoire aux services essentiels et aux agents publics exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État, à la condition que l'arbitrage obligatoire soit demandé par les deux parties, ainsi que la possibilité d'imposer une peine d'emprisonnement en cas de grève illégale³⁶⁰. Le gouvernement s'est opposé à ces demandes, estimant que *«les lois susmentionnées sont nécessaires pour préserver une économie fragilisée par les conflits de travail»*. Par conséquent, à ce jour, les commentaires formulés par la CEACR n'ont toujours pas été mis en œuvre.
- 5) Indonésie: Malgré les demandes répétées formulées par la CEACR, depuis 2007, afin de modifier la législation pour garantir que les sanctions imposées en cas de grève en

³⁵⁷ Bangladesh, Observations de la CEACR, 2005-2022.

³⁵⁸ Bangladesh, Observations de la CEACR, 2007-2022.

³⁵⁹ Cambodge, Observations de la CEACR, 2009-2021.

³⁶⁰ Fidji, Observations de la CEACR, 2009-2020.

vertu des dispositions pertinentes de la loi sur la main-d'œuvre soient proportionnées par rapport à la gravité de l'infraction, le gouvernement n'a pas modifié sa législation en vue de donner effet aux commentaires de la CEACR³⁶¹.

- 6) Japon: De 1989 à 2021, la CEACR a formulé de nombreux commentaires sur la restriction du droit de grève dans les services essentiels ou la fonction publique et sur les garanties compensatoires. Le gouvernement a indiqué que la Cour suprême du Japon avait jugé que l'interdiction pour les fonctionnaires de faire grève est conforme à la Constitution et que malgré les commentaires de la CEACR et les conclusions du cas n° 2114 du Comité de la liberté syndicale concernant les instituteurs d'écoles publiques, le gouvernement «*a décidé de maintenir les restrictions aux droits fondamentaux des travailleurs*»³⁶². Il convient de noter qu'en 2002 la CEACR déplorait que, malgré la longue série d'observations concernant le Japon, «*la situation n'a pas beaucoup évolué*» et que le gouvernement japonais «*a décidé de maintenir les restrictions aux droits fondamentaux des travailleurs*». En outre, de 2011 à 2021, la CEACR a également formulé des commentaires sur d'autres dispositions de la législation japonaise concernant notamment la nécessité d'obtenir l'approbation d'une organisation de travailleurs de niveau supérieur pour faire grève.
- 7) Pakistan: Depuis 1991, la CEACR formule des observations concernant certaines restrictions du droit de grève, en vertu des articles 32 et 33 de l'Ordonnance sur les relations professionnelles, qui, selon la CEACR, ne sont pas entièrement conformes aux exigences de la C87. Dans son observation de 1997, la CEACR a noté que la Cour suprême du Pakistan avait indiqué qu'«*en l'absence de dispositions légales, les employés concernés [n'ont] pas le droit de faire grève ou de participer à des grèves perlées et que le gouvernement [peut] prévoir des restrictions raisonnables à cet égard par le biais de règles statutaires en vertu de l'article 26 de l'Ordonnance sur les relations professionnelles (ORP)*». En d'autres termes, la Cour suprême a clairement indiqué que le droit de grève est dûment régi par le droit national et qu'elle ne reconnaît aucune obligation en la matière en application de la C87³⁶³.

³⁶¹ Indonésie, Observations de la CEACR, 2007-2022.

³⁶² Japon, Observations de la CEACR, 1989-2021.

³⁶³ Pakistan, Observations de la CEACR, 1997.

- 8) Philippines: De 1998 à 2020, la CEACR a formulé des commentaires concernant la possibilité d'imposer des sanctions en cas de grèves légales et la nécessité de garantir que les sanctions imposées en cas de grève illégale soient proportionnées. À ce jour, ces commentaires sont également restés sans réponse de la part du gouvernement³⁶⁴.

Europe

243. Alors que l'ensemble des 51 pays de la région Europe et Asie centrale ont ratifié la C87, depuis 1989, seuls les quatre pays suivants n'ont fait l'objet d'aucun commentaire de la CEACR concernant le droit de grève, à savoir: l'Autriche, l'Irlande, l'Italie et le Luxembourg.

- 1) Albanie: Si le gouvernement a modifié sa législation/pratique en réponse à certaines observations et demandes directes formulées par la CEACR concernant le droit de grève (par exemple, concernant les grèves de solidarité), il a, depuis 1996 et jusqu'à présent, systématiquement ignoré ses recommandations concernant les services essentiels (services des transports publics et de télévision publique)³⁶⁵.
- 2) Allemagne: Si le gouvernement a modifié sa législation en réponse à certains commentaires de la CEACR concernant le remplacement des grévistes, il a, depuis 1989 et jusqu'à présent, systématiquement refusé de le faire en ce qui concerne le droit de grève des fonctionnaires³⁶⁶. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations de la CEACR, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec la position de la CEACR concernant le droit de grève.

«La commission note l'indication du gouvernement selon laquelle, dans sa décision du 12 juin 2018 (cas n° 2 BvR 1738/12), le Tribunal constitutionnel fédéral a jugé, contrairement au jugement de 2014 du Tribunal administratif fédéral, que: i) pour les fonctionnaires, indépendamment de leurs fonctions, l'interdiction de grève équivaut à un principe traditionnel indépendant du système de la fonction publique de

³⁶⁴ Philippines, Observations de la CEACR, 1998-2020.

³⁶⁵ Albanie, Observations de la CEACR, 1996.

³⁶⁶ Allemagne, Observations de la CEACR, 1989-2021.

carrière (Berufsbeamtentum) au sens de l'article 33(5) de la loi fondamentale, qui justifie une dérogation à la liberté syndicale; ii) ce principe est étroitement lié au principe d'alimentation de la fonction publique (Alimentationsprinzip), selon lequel les fonctionnaires reçoivent un salaire correspondant au poste qu'ils occupent dans la fonction publique, ainsi qu'au devoir de loyauté, au principe de l'emploi à vie et au principe selon lequel la relation juridique relevant du droit de la fonction publique (y compris la rémunération) doit être réglementé par le législateur; iii) il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition légale expresse au sujet de l'interdiction de grève des fonctionnaires; iv) l'interdiction de grève des fonctionnaires en Allemagne est conforme au principe selon lequel l'interprétation de la loi fondamentale doit être compatible avec celle du droit international [...]»³⁶⁷ (non souligné dans le texte d'origine).

- 3) Bosnie-Herzégovine: Depuis 2002 et jusqu'à présent, le gouvernement n'a pris aucune mesure concrète pour répondre aux demandes directes formulées par la CEACR concernant le service minimum³⁶⁸.
- 4) Bulgarie: Bien que le gouvernement ait modifié sa législation en réponse à certaines observations et demandes directes formulées par la CEACR concernant le droit de grève (par exemple, le droit de grève des fonctionnaires), il a toujours refusé jusqu'à présent de le faire sur les questions suivantes: *i*) majorité requise pour déclencher une grève (depuis 1991); *ii*) l'obligation d'indiquer la durée d'une grève (depuis 1991); et *iii*) un service minimum correspondant à 50 pour cent au moins du volume des services de transport en cas de grève dans les transports ferroviaires (depuis 2002)³⁶⁹. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec les observations de la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle. Les observations de la CEACR indiquent que:

«[p]renant note de la réponse du gouvernement selon laquelle des dispositions de la loi sont libérales, et que toute tentative de la modifier risquerait de porter atteinte à sa conception, [...] Le ministère des

³⁶⁷ Allemagne, Observation de la CEACR, 2021.

³⁶⁸ Bosnie-Herzégovine, Demandes directes de la CEACR, 2002-2023.

³⁶⁹ Bulgarie, Observations de la CEACR, 1991-2023.

Communications et de la Technologie de l'information (MTITC) [...] défend la nécessité d'une telle disposition en se référant aux droits des voyageurs, arguant que ceux-ci doivent être en mesure de voyager par chemin de fer sans considération des intérêts poursuivis par les organisations syndicales»³⁷⁰ (non souligné dans le texte d'origine).

- 5) Danemark: Depuis 1998 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux demandes directes formulées par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement le droit de grève de certaines catégories de fonctionnaires³⁷¹. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur cette question, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec l'interprétation retenue par la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle.

«La commission note, d'après ce que réitère le gouvernement dans son rapport, que les fonctionnaires bénéficient de conditions d'emploi favorables ainsi que d'un régime de pension qui l'est tout autant et que, pour accorder le droit de grève aux enseignants, des changements majeurs du système seraient nécessaires afin de maintenir l'équilibre de l'ensemble des conditions d'emploi des fonctionnaires, ce qui ne semble pas opportun étant donné que l'emploi d'enseignants en tant que fonctionnaires a été supprimé en 1993 pour pouvoir procéder à de nouvelles nominations, et que le nombre d'enseignants employés en vertu de la loi sur les fonctionnaires ne cesse de diminuer en raison des départs à la retraite (actuellement, 10 684 enseignants sont employés en tant que fonctionnaires; dans six ans, ils ne devraient plus être qu'environ 2 500 pour disparaître complètement à terme)»³⁷² (non souligné dans le texte d'origine).

- 6) Espagne: Depuis 1990 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux demandes directes formulées par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement la question de la définition du service minimum³⁷³.

³⁷⁰ Bulgarie, Observation de la CEACR, 2020.

³⁷¹ Danemark, Demandes directes de la CEACR, 1998-2023.

³⁷² Danemark, Demande directe de la CEACR, 2013.

³⁷³ Espagne, Demandes directes de la CEACR, 1990-2022.

- 7) Fédération de Russie: Depuis 2007 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux observations formulées par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement la restriction du droit de grève des fonctionnaires³⁷⁴. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur ces questions, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec l'interprétation retenue par la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle.

«La commission note que le gouvernement réaffirme que le droit de grève des catégories de travailleurs ci-après est restreint: les travailleurs des services fédéraux de courrier express et les employés municipaux, ainsi que certaines catégories de travailleurs des chemins de fer. Le gouvernement considère que les restrictions imposées au droit de grève de certaines catégories de travailleurs ne contredisent pas les normes internationales. Il se réfère à cet égard à l'article 8(2) et (1)(c) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et il souligne que, aux termes de ces dispositions, un État peut imposer l'interdiction de l'exercice du droit de grève par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État, ainsi qu'à d'autres personnes, si nécessaire dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'ordre public, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui. Le gouvernement souligne que rien dans cet article n'autorise les États parties à la convention n° 87 à prendre des mesures législatives qui porteraient atteinte, ou qui appliqueraient la loi d'une manière telle qu'elles porteraient atteinte, aux garanties offertes dans cette convention. [...] Le gouvernement se réfère en particulier à l'article 3(1) de la loi sur les fonctionnaires de l'État, qui définit la fonction publique nationale comme un type de service assuré par des citoyens, dans leurs fonctions administratives respectives, afin d'exercer l'autorité de différents organes de l'État. De ce fait, l'interdiction des grèves dans la fonction publique est nécessaire en raison de ses fonctions spécifiques, qui devraient être ininterrompues afin de garantir l'exercice de l'autorité de différents organes de l'État. Le gouvernement fait remarquer que cette interdiction vise les fonctionnaires indépendamment de leur catégorie et échelon hiérarchique, parce que tous les fonctionnaires contribuent individuellement et collectivement à la finalité publique de la fonction publique par le biais de laquelle s'exerce l'autorité de l'État. De même, la législation interdit l'exercice du droit de grève aux

³⁷⁴ Fédération de Russie, Observation de la CEACR, 2012.

fonctionnaires municipaux qui exercent des fonctions d'autorité au nom des instances municipales»³⁷⁵ (non souligné dans le texte d'origine).

- 8) Hongrie: Depuis 2015 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux observations formulées par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement le service minimum dans les services de transports publics et les services postaux³⁷⁶.

Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur cette question, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec l'interprétation retenue par la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle.

«De l'avis du gouvernement, en réglementant l'étendue des services suffisants par rapport à deux services de base qui touchent sensiblement le public, le législateur a voulu favoriser une sécurité juridique dans le cadre de l'exercice du droit de grève. Le niveau des services suffisants a été déterminé en cherchant à résoudre la tension possible entre l'exercice du droit de grève et la nécessité pour l'État de répondre aux besoins du public»³⁷⁷.

- 9) Islande: Depuis 2003 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux recommandations formulées (sous la forme d'une observation) par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement les services essentiels (industrie de la pêche) et l'arbitrage obligatoire³⁷⁸.

Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur cette question, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec les commentaires de la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle.

³⁷⁵ Fédération de Russie, Observation de la CEACR, 2012.

³⁷⁶ Hongrie, Observations de la CEACR, 2015-2022.

³⁷⁷ Hongrie, Observation de la CEACR, 2021

³⁷⁸ Islande, Observation de la CEACR, 2003.

«La commission prend bonne note des commentaires du gouvernement sur l'importance de l'industrie de la pêche dans l'économie islandaise et du fait que la justification de l'adoption de ces deux lois - et notamment l'interdiction du droit de grève - repose uniquement sur le poids économique de ce secteur. Pour ce qui est de la loi n° 8/2001, la commission note le commentaire du gouvernement à l'effet que la grève a débuté au cours de la saison de pêche à l'éperlan et qu'une grande partie du quota d'éperlans n'avait pas été pêchée et par conséquent, des intérêts économiques vitaux étaient en jeu; la loi n° 8/2001 a donc été adoptée afin d'éviter des dommages substantiels à l'économie nationale. En ce qui concerne la loi n° 34/2001, et en particulier l'impact économique de la grève de six semaines, la commission note le commentaire du gouvernement selon lequel «si la grève avait duré plus longtemps il y aurait eu de sérieuses conséquences pour l'économie du pays»; le gouvernement indique également que «les effets dommageables de la grève étaient déjà évidents [...]» et que par conséquent «il était nécessaire de prendre des mesures afin de prévenir un bouleversement économique majeur [...]»³⁷⁹ (non souligné dans le texte d'origine).

- 10) Kazakhstan: Depuis 2017, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation et sa pratique pour donner suite aux demandes formulées par la CEACR concernant la possibilité d'imposer des sanctions pénales en cas de grève pacifique³⁸⁰.
- 11) Malte: Depuis 1989 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux recommandations formulées (sous la forme d'observations) par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement l'arbitrage obligatoire³⁸¹. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur cette question, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec l'interprétation retenue par la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle.

«[l]e gouvernement indique également que, bien que les discussions sur cette question se poursuivent, il existe un consensus parmi les partenaires

³⁷⁹ Islande, Observation de la CEACR, 2003.

³⁸⁰ Kazakhstan, Observations de la CEACR, 2017-2022.

³⁸¹ Malte, Observations de la CEACR, 1989-2021.

sociaux présents au Conseil tripartite selon lequel l'abrogation des dispositions de la loi sur les relations professionnelles relative au recours à l'arbitrage à la demande d'une des parties est prématurée»³⁸².

- 12) Norvège: Depuis 1989 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux recommandations formulées (sous la forme d'observations) par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement l'arbitrage obligatoire et les services essentiels (industrie du pétrole et autres secteurs)³⁸³.

Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur cette question, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec l'interprétation retenue par la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle.

«En ce qui concerne les effets des conflits du travail sur l'industrie du pétrole, le gouvernement se réfère aux renseignements fournis à l'occasion des cas n^{os} 1255 et 1389. À son avis, ceux-ci ont établi que son intervention était justifiée en raison de la désorganisation économique de grande envergure qui résulterait de la prolongation d'un conflit dans l'industrie du pétrole, et aussi en raison des problèmes de sécurité encourus de façon croissante par un arrêt du travail prolongé dans cette industrie. Le gouvernement communique également dans son rapport des informations détaillées relatives aux circonstances dans lesquelles l'opinion publique a légitimé l'intervention législative qui a eu lieu dans le secteur public (1984 et 1986) et dans l'industrie chimique (1985). [...] Tout en notant la déclaration du gouvernement dans son rapport selon laquelle l'ingérence des autorités dans le droit de grève afin de le restreindre ou de l'interdire est compatible avec la convention dans le cas où la grève risque de causer des pertes économiques considérables ayant des effets néfastes sur la société ou des parties tierces et que le secteur pétrolier devrait, à cet égard, être considéré comme un service essentiel, [...] la commission rappelle que le principe selon lequel le droit de grève peut être limité, voire interdit, dans les services essentiels perdrait tout son sens si la législation retenait une définition trop extensive des services essentiels. [...] La commission note, d'après les observations du gouvernement, que celui-ci n'intervient dans une grève que si le parlement

³⁸² Malte, Observation de la CEACR, 1998.

³⁸³ Norvège, Observations de la CEACR, 1989-2008.

norvégien (Stortinget) adopte une loi dans ce sens; les autorités publiques n'ont jamais recours à leur pouvoir discrétionnaire pour régler un différend collectif du travail, mais évaluent minutieusement l'impact de la grève sur la vie, la santé ou la sécurité de la population. Les autorités de contrôle sanitaire surveillent étroitement la situation et c'est seulement lorsqu'elles font état d'un risque pour la vie ou la santé qu'une proposition d'arbitrage obligatoire est soumise au parlement. Une exception s'est produite lors du conflit dans le secteur pétrolier qui risquait de provoquer un arrêt total de la production du pétrole norvégien, ce qui aurait eu un effet désastreux sur les prix instables et déjà très élevés du pétrole. Comme pour la grève dans le service des ascenseurs qui s'est terminée dans le cadre de l'arbitrage obligatoire en 2006, le gouvernement indique qu'elle a duré environ six mois et a suscité de fortes inquiétudes en matière de sécurité en raison du manque de réparations et de maintenance. Le gouvernement ajoute que, en 2006, des lois imposant l'arbitrage obligatoire ont été adoptées dans le cadre de conflits dans le secteur de l'assurance et des services financiers (lois n° 10 et 18 du 16 juin 2006). Une autre intervention a eu lieu dans le secteur public, notamment dans la police, l'autorité de la sécurité alimentaire et l'Institut de la santé publique»³⁸⁴ (non souligné dans le texte d'origine).

- 13) Roumanie: Si le gouvernement a modifié sa législation en réponse à certaines observations et demandes directes de la CEACR concernant le droit de grève (notamment l'arbitrage obligatoire), il a, depuis 2008 et jusqu'à présent, systématiquement refusé de le faire en ce qui concerne les questions suivantes: *i*) l'interdiction du paiement des salaires aux fonctionnaires en grève ou la suspension automatique de leurs fonctions, et *ii*) le service minimum³⁸⁵. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur ces questions, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec l'interprétation retenue par la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle. La CEACR a noté que:

«le gouvernement indique que [...] les retenues salariales pendant la grève peuvent être imposées sans porter atteinte aux principes relatifs à la liberté syndicale»³⁸⁶.

³⁸⁴ Norvège, Observations et demandes directes de la CEACR, 1989-2011.

³⁸⁵ Roumanie, Demande directe de la CEACR, 2008; Observation de la CEACR, 2008.

³⁸⁶ Roumanie, Demande directe de la CEACR, 2022.

14) Royaume-Uni: Jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux commentaires (observations et demandes directes) formulés par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement les questions suivantes: *i*) depuis 1989, le retour des travailleurs grévistes à leur poste après une grève, et *ii*) depuis 2015, la majorité requise pour déclencher une grève notamment dans les services publics³⁸⁷. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur ces questions, mais il a également exposé en partie les raisons concrètes de son désaccord avec la position de la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle.

«La commission note, d'après l'indication du gouvernement, que celui-ci n'envisage pas de modifier la loi dans ce domaine, étant donné qu'il estime qu'il est primordial, dans le cadre de son système de relations du travail décentralisé, de continuer à considérer comme illégal le fait pour un syndicat d'organiser toute forme d'action revendicative secondaire. [...] Le gouvernement affirme cependant qu'il n'est pas approprié de soutenir l'avis selon lequel un employeur ne doit, dans aucune circonstance, licencier des travailleurs qui ont eu recours à une action revendicative»³⁸⁸.

15) Suisse: Depuis 2006 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux recommandations formulées par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement la restriction du droit de grève des fonctionnaires de certains cantons³⁸⁹. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur cette question, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec l'interprétation retenue par la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle. Le gouvernement a également expressément contesté le fait qu'un droit de grève puisse être établi à partir de la C87. La CEACR a noté que:

³⁸⁷ Royaume-Uni, Observations et demandes directes de la CEACR 1989-2023.

³⁸⁸ Royaume-Uni, Observation de la CEACR, 2008.

³⁸⁹ Suisse, Observations de la CEACR, 2006-2022.

«[l]e gouvernement tient à rappeler [...]qu'elle n'a donc pas à être saisie de cette question puisque la reconnaissance du droit de grève en général, et plus particulièrement pour les employés des cantons et des communes, ne découle pas de la convention»³⁹⁰.

- 16) Tadjikistan: Depuis 2008 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux demandes directes formulées par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement la majorité requise pour déclencher une grève³⁹¹.
- 17) Tchéquie: Depuis 1996 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux demandes directes formulées par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement la majorité requise pour déclencher une grève³⁹². Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur cette question, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec les observations formulées par la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle.

«La commission note que, dans son rapport, le gouvernement indique qu'il estime acceptable la condition selon laquelle l'accord des deux tiers des votants au moins doit être obtenu, car une grève est une mesure grave et extrême. Le gouvernement ajoute qu'il faut éviter qu'une grève ne soit déclarée par un nombre de travailleurs limité et prévenir les situations dans lesquelles la majorité des travailleurs – qui préféreraient poursuivre les négociations – sont assujettis à la décision d'une minorité, étant donné qu'une grève peut avoir des conséquences économiques graves et des effets importants pour les travailleurs» (non souligné dans le texte d'origine).

- 18) Türkiye: Jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux observations et demandes directes formulées par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement les questions suivantes: i) depuis 2004, la suspension des grèves; ii) depuis 2014, les grèves de solidarité; iii)

³⁹⁰ Suisse, Demande directe de la CEACR, 2006.

³⁹¹ Tadjikistan, Demandes directes de la CEACR, 2008-2023.

³⁹² Tchéquie, Demandes directes de la CEACR, 1996-2023.

depuis 2014, la définition du service minimum; et iv) depuis 2000, l'interdiction du droit de grève pour les fonctionnaires³⁹³. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur ces questions, mais il a également exposé en partie les raisons concrètes de son désaccord avec l'interprétation retenue par la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle. La CEACR a noté que:

«le gouvernement indique une fois de plus que la décision du président de reporter une grève est prise en fonction du contexte et que la raison en est clairement indiquée, de sorte que ce pouvoir est exercé dans des limites clairement définies»³⁹⁴.

19) Turkménistan: Depuis 2012 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux recommandations formulées par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement l'arbitrage obligatoire³⁹⁵. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur cette question, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec l'interprétation retenue par la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait apportée à la réglementation nationale actuelle. La CEACR a noté que *«le gouvernement [estime] que la demande exprimée par la commission excède le champ d'application de la convention [...]»*.

20) Ukraine: Depuis 2012 et jusqu'à présent, le gouvernement a toujours refusé de modifier sa législation pour donner suite aux observations formulées par la CEACR concernant le droit de grève, et plus particulièrement l'interdiction pour les fonctionnaires de faire grève³⁹⁶. Non seulement le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations formulées par la CEACR sur cette question, mais il a également exposé les raisons concrètes de son désaccord avec la position de la CEACR concernant le droit de grève, indiquant qu'aucune modification ne serait

³⁹³ Türkiye, Observations de la CEACR, 2000-2023.

³⁹⁴ Türkiye, Observation de la CEACR, 2023.

³⁹⁵ Turkménistan, Demandes directes de la CEACR, 2012-2018.

³⁹⁶ Ukraine, Observations de la CEACR, 2012-2023.

apportée à la réglementation nationale actuelle. La commission a noté que «*le gouvernement réitère que l'exercice du droit de grève n'est pas autorisé aux fonctionnaires et qu'une nouvelle législation sur le service public, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2013, contient des dispositions à cet effet*»³⁹⁷ .

Conclusion sur la pratique ultérieure de nature exécutive et législative

244. Il importe de noter que les changements proposés par la CEACR, évoqués ci-dessus et qui ont été totalement ignorés et/ou catégoriquement rejetés par de nombreux gouvernements à travers le monde, ne nécessiteraient pas de la part des États concernés d'engager des ressources importantes pour leur mise en œuvre. En effet, les changements proposés auraient pu être facilement mis en œuvre par les gouvernements concernés sans que cela n'entraîne des répercussions significatives au niveau de leur budget national s'ils avaient accepté les orientations formulées par la CEACR concernant le droit de grève dans le cadre de la C87. Toutefois, le fait qu'un si grand nombre de gouvernements aient adopté une pratique constante depuis de nombreuses années consistant à ne pas se conformer aux recommandations de la CEACR ou à ne pas les mettre en œuvre témoigne du désaccord des gouvernements concernés avec les orientations de la CEACR, même si ce désaccord n'est pas toujours exprimé ouvertement.

245. En tout état de cause, compte tenu de l'indifférence flagrante et persistante d'un grand nombre d'États parties à la C87 face aux recommandations formulées par la CEACR concernant le «droit de grève», le respect par quelques États parties de certaines recommandations formulées par la CEACR concernant le «droit de grève» ne peut être considéré comme établissant «*l'accord des parties*» à l'égard des commentaires formulés par la CEACR en la matière, aux fins de l'article 31(3)b) de la CVDT.

ii. La pratique ultérieure des tribunaux nationaux

246. Indépendamment de la pratique ultérieure des gouvernements, il semble que, selon les informations disponibles, les tribunaux nationaux de seulement 12 États parties, sur les 158 ayant ratifié la C87, aient fait référence aux interprétations de la CEACR concernant

³⁹⁷ Ukraine, Observation de la CEACR, 2012.

le droit de grève dans leurs décisions judiciaires³⁹⁸. Il existe cependant plusieurs exemples spécifiques dans lesquels les tribunaux nationaux ont expressément exprimé leur désaccord avec les orientations de la CEACR concernant le droit de grève.

1) La Cour suprême de Norvège

247. Le premier exemple est celui de la Cour suprême de Norvège qui a été chargée de se prononcer sur la légalité d'une interdiction de faire grève dans l'industrie du pétrole décidée par le biais d'un arbitrage obligatoire en date du 1^{er} juillet 1994³⁹⁹. Dans cette affaire, la Cour suprême a jugé que la pratique consistant à recourir obligatoirement à la commission nationale des salaires pour résoudre des conflits du travail lorsque cela est justifié par des intérêts publics importants n'est pas contraire aux principes généraux du droit constitutionnel. Concernant les conventions pertinentes de l'OIT, et plus particulièrement la C87, la Cour suprême a noté que les orientations de la CEACR concernant le droit de grève n'étaient pas dotées d'un effet contraignant et que la Norvège n'avait jamais accepté que le recours obligatoire à la commission nationale des salaires - lorsque des intérêts publics importants sont en jeu - doive être considéré comme contraire à la C87.

2) Cour constitutionnelle fédérale allemande

248. Le second exemple concerne la Cour constitutionnelle fédérale allemande qui a déclaré que l'interdiction pour les fonctionnaires de faire grève est un principe traditionnel indépendant du système de la fonction publique de carrière au sens de l'article 33(5) de la Constitution allemande⁴⁰⁰. À cette occasion, la Cour a déclaré que même si le droit fondamental des coalitions syndicales est garanti sans réserve explicite, il peut être limité par les droits fondamentaux contradictoires des tiers et d'autres droits dotés de force constitutionnelle. La décision de la Cour constitutionnelle fédérale va à l'encontre des commentaires de la CEACR concernant le droit de grève des fonctionnaires, telles qu'en

³⁹⁸ Centre international de formation de l'OIT, Droit de grève - Recueil des décisions judiciaires.

³⁹⁹ Cour suprême de Norvège, décision du 10 avril 1997 (Rt 1997/580).

⁴⁰⁰ Cour constitutionnelle allemande, BVerfG, «Headnotes to the Judgment of the Second Senate of 12 June 2018», requête n° BvR 1738/12, paragr. 1-19.

témoignent les différentes objections formulées par la CEACR à propos du respect des dispositions de la C87 par l'Allemagne.

249. Les exemples susmentionnés illustrent clairement le fait que les commentaires formulés par la CEACR concernant le «droit de grève» ont été contestés par les tribunaux nationaux de plusieurs pays ayant ratifié la C87.

iii. La pratique ultérieure de l'OIT

250. Il a été reconnu que la pratique ultérieure des organisations internationales peut également constituer une «*pratique ultérieure*» pertinente, aux fins de l'article 31(3)b) de la CVDT⁴⁰¹. À cet égard, la CIJ a déjà fait référence à la pratique des organes de l'ONU, tels que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale, ou encore à la pratique des organes des agences spécialisées des Nations Unies⁴⁰².

251. Dans ce contexte, il est donc envisageable de tenir compte de la pratique des organes de l'OIT, à savoir de la CIT, du Conseil d'administration et du BIT.

- 1) La CIT n'a jamais reconnu l'existence d'un droit de grève au sein la C87. Bien au contraire, les rapports annuels de la Commission de l'application des normes, qui sont adoptés par la CIT et peuvent donc être attribués à la CIT, reflètent une opposition considérable de la part des employeurs et des gouvernements à l'égard de la position adoptée par la CEACR concernant le droit de grève.
- 2) De la même manière, le Conseil d'administration n'a jamais reconnu l'existence d'un droit de grève au sein de la C87. La déclaration faite en 2015 par le groupe gouvernemental constitue un bon exemple en la matière, dans la mesure où ce dernier insistait sur le fait que le droit de grève est réglementé au niveau national (et non pas au sein de la C87). En ce qui concerne les rapports du Comité de la liberté syndicale,

⁴⁰¹ Dörr, article 31, paragr. 86.

⁴⁰² *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, paragr. 22, p. 22; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, C.I.J., Recueil 2004, paragr. 27-28, pp. 149-150; et *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1996, paragr. 27, p. 241.

qui sont adoptés par le Conseil d'administration et qui contiennent des références au droit de grève, les employeurs ont souligné à plusieurs reprises que ce comité n'a pas de mandat pour contrôler l'application de la C87 et ne peut donc pas faire de déclarations faisant autorité sur la question de savoir si un droit faire grève est inclus ou non au sein de la C87. Par ailleurs, les conclusions et recommandations du Comité de la liberté syndicale se rapportent de manière spécifique à des situations concrètes et varient donc d'un cas à l'autre. Par conséquent, l'adoption des rapports du Comité de la liberté syndicale ne constitue pas une pratique du Conseil d'administration concernant le droit de grève au sein de la C87.

3) Le Bureau, dans le cadre des conseils normatifs qu'il adresse aux États Membres de l'OIT, suit les opinions exprimées par la CEACR. Toutefois, le BIT, en tant que tel, ne dispose pas du pouvoir de décider de l'application correcte des normes de l'OIT. Il n'est donc pas possible de parler d'une pratique du BIT concernant le droit de grève au sein de la C87.

252. Il convient de souligner que la CEACR, le Comité de la liberté syndicale, les commissions instituées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT ou encore les réunions tripartites de l'OIT ne constituent pas, en tant que tels, des organes de l'OIT. Par conséquent, leurs avis et décisions ne peuvent être attribués à l'OIT que s'ils sont partagés par les organes compétents de l'OIT.

253. En tout état de cause, la pratique des organes des organisations internationales n'est pertinente, aux fins de l'article 31(3)b) de la CVDT, que si elle n'est pas contredite par les actes ou représentations des parties au traité en question⁴⁰³. Par conséquent, même s'il existait une «*pratique de l'OIT concernant le droit de grève au sein de la C87*», l'indifférence et l'opposition continues exprimées de longue date par de nombreux États parties à la C87 à l'égard des recommandations formulées par la CEACR concernant le droit de grève, tel que précédemment illustré, témoignent du fait que l'exigence de «*l'accord des parties*» à l'égard de l'interprétation d'un droit de grève issu de la C87 n'est pas satisfaite.

⁴⁰³ Dörr, article 31, parag. 87.

Conclusion sur la pratique ultérieure de nature judiciaire

254. En conclusion, il n'existe aucune preuve d'une quelconque pratique ultérieure dans l'application de la C87 qui établirait l'accord des parties sur l'interprétation du droit de grève dans la C87. En outre, il n'existe aucune pratique ultérieure dans l'application de la C87 par laquelle serait établi l'accord des parties à l'égard des commentaires formulés par la CEACR au sujet d'un droit de grève établi à partir de la C87. Il n'existe donc aucune pratique ultérieure pertinente des tribunaux démontrant un accord sur l'interprétation de la C87, aux fins de l'article 31(3)*b* de la CVDT.

c) De toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties

255. Les règles pertinentes de droit international correspondent à la notion de sources du droit international, telle qu'énoncée à l'article 38(1) du Statut de la CIJ⁴⁰⁴, à savoir plus particulièrement les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige; la coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit; et les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. L'article 31(3)*c* de la CVDT autorise uniquement l'utilisation, à des fins d'interprétation, de toute règle «*applicable dans les relations entre les parties*», à savoir les traités auxquels sont parties toutes les parties au traité faisant l'objet de l'interprétation et les règles qui sont contraignantes pour les parties en vertu du droit international coutumier ou des principes généraux du droit⁴⁰⁵. En pratique, cela signifie que le seul traité pertinent lorsqu'il s'agit d'interpréter correctement la C87 est le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le PIDESC).

256. L'OIE souhaite, dès à présent, préciser qu'il serait erroné d'interpréter la déclaration faite par cette honorable Cour dans l'affaire *Namibie*, selon laquelle «*tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système*

⁴⁰⁴ Villiger, paragr. 25.

⁴⁰⁵ Dörr, paragr. 103; et Villiger, paragr. 25.

juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu»⁴⁰⁶, comme signifiant que l'examen du droit de grève dans le cadre de la C87 doit être réalisé dans un cadre interprétatif évolutif. En effet, cette déclaration porte sur un traité spécifique pour lequel l'intention des parties, reflétée par l'objet et le but dudit traité, indiquait clairement qu'une interprétation intertemporelle était appropriée en raison de l'utilisation de l'expression «mission sacrée de civilisation» et de la nécessité de tenir compte du développement du principe juridique de «l'autodétermination» survenu après l'ère de la Société des Nations⁴⁰⁷. La déclaration d'ordre général faite dans le cadre de l'affaire *Namibie* n'a donc pas pour effet d'étendre le rôle de la Cour au titre de l'article 31(3)c), et ne favorise certainement pas l'adoption d'une interprétation évolutive en ce qui concerne le droit de grève dans le cadre de la C87. Il convient de noter, à cet égard, que le droit de grève existait déjà dans le lexique du droit comparé au moment où la C87 a été élaborée et que l'intention des rédacteurs de la convention était très clairement de ne pas incorporer le droit de grève au sein de cet instrument.

i. Les conventions internationales

257. Une référence à l'article 8 du PIDESC, qui prévoit que les États parties au Pacte s'engagent à assurer «(1)d) [*l]e droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays*», a déjà été faite dans le cadre de l'examen de l'article 31(3)a) de la CVDT (concernant tout «*accord ultérieur*»).
258. L'article 8(1)d) du PIDESC peut être considéré comme la réglementation de caractère universel qui est la plus explicite concernant le droit de grève. Le PIDESC est plus largement ratifié que la C87 (171 ratifications pour le PIDESC comparé à 158 ratifications pour la C87). Contrairement à d'autres instruments internationaux ou régionaux qui mentionnent expressément un droit de grève, seul le PIDESC a pour États parties l'ensemble des États parties à la C87. L'article 8(2) du PIDESC prévoit la possibilité de soumettre à des restrictions légales l'exercice du droit de grève par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique. Cette disposition

⁴⁰⁶ *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, paragr. 53, pp.31-32.

⁴⁰⁷ Gardiner, pp. 294-295.

présente certes certaines similitudes avec l'article 9 de la C87 et les orientations de la CEACR qui permettent aux États de limiter les garanties prévues au sein de la C87 en ce qui concerne les forces armées et la police, mais pas en ce qui concerne «*la fonction publique*».

259. Mis à part cela, il existe cependant des divergences importantes entre les lignes directrices de la CEACR sur le «droit de grève» et la garantie du droit de grève prévu à l'article 8(1)d) du PIDESC. Plus particulièrement, l'article 8 du PIDESC garantit uniquement l'exercice du droit de grève «*conformément aux lois de chaque pays*». Cet aspect est très différent des commentaires et observations formulés par la CEACR qui visent quant à eux à faire apporter des modifications aux législations nationales en vue de garantir leur pleine conformité aux orientations formulées par la CEACR. En outre, un certain nombre d'États parties à la C87 ont formulé des réserves au PIDESC concernant la portée et les limites du droit de grève prévu au sein de l'article 8, qui ne sont pas compatibles avec les interprétations formulées par la CEACR concernant le droit de grève dans le cadre de la C87.
260. À titre d'illustration, le Japon a, par exemple, formulé une réserve afin de restreindre l'exercice du droit de grève des membres des services japonais de lutte contre les incendies⁴⁰⁸; le Koweït s'est réservé le droit d'interdire les grèves⁴⁰⁹; le Mexique s'est réservé le droit de restreindre l'article 8 conformément à la Constitution et aux lois nationales⁴¹⁰; la Norvège a formulé une réserve concernant le droit de grève afin

⁴⁰⁸ Nations Unies, Collection des Traités, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1996, Chapitre IV-3, Japon : «4. Rappelant la position adoptée par le Gouvernement japonais lorsqu'il a ratifié la Convention n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, à savoir qu'il estimait que les mots "la police" figurant à l'article 9 de ladite Convention devaient être interprétés de façon à comprendre les services japonais de lutte contre l'incendie, le Gouvernement japonais déclare que les mots "membres de la police" figurant au paragraphe 2 de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques doivent être interprétés de façon à comprendre les membres des services japonais de lutte contre l'incendie».

⁴⁰⁹ *Ibid.*, Koweït : «Le Gouvernement koweïtien se réserve le droit de ne pas appliquer le paragraphe 1 d) de l'article 8».

⁴¹⁰ *Ibid.*, Mexique : «Le Gouvernement mexicain adhère au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, étant entendu que l'article 8 dudit Pacte s'appliquera dans la République du Mexique selon les modalités et conformément aux procédures prévues dans les dispositions applicables de la Constitution politique des États-Unis du Mexique et de ses lois et règlements».

d'autoriser le recours à l'arbitrage obligatoire⁴¹¹; et Trinité-et-Tobago s'est réservé le droit de soumettre à des restrictions l'exercice du droit de grève du personnel affecté à des services essentiels⁴¹².

261. Par conséquent, même si l'ensemble des États Membres de l'OIT ayant ratifié la C87 sont également parties au PIDESC, les réserves formulées concernant l'application de l'article 8 du PIDESC démontrent qu'il n'existe aucun accord entre tous les États parties à la C87 sur le fait que les lignes directrices formulées par la CEACR concernant le droit de grève résultent de la C87.

ii. Le droit international coutumier

262. Les partisans d'un «droit de grève» inscrit au sein de la C87 affirment que le «droit de grève» fait désormais partie intégrante du droit international coutumier⁴¹³. De manière générale, deux conditions sont nécessaires pour reconnaître l'existence d'un droit international coutumier, à savoir: a) une pratique générale acceptée par les États, et b) cette pratique doit être acceptée comme étant le droit⁴¹⁴.

263. Sur cette base, il est avancé que:

le droit international de grève est qualifié de droit international coutumier [...], sur la base de l'existence d'une pratique étatique répandue dans le cadre de laquelle la ratification ou la conformité reflète l'opinio juris, une pratique étant acceptée comme étant le droit en vertu du droit international. Outre le fait que la convention n° 87 ait été ratifiée par plus de 80 pour cent des États Membres de l'OIT, le droit de grève, en tant que partie intégrante de la liberté syndicale, est un élément qui s'inscrit dans le cadre des documents de portée plus large de l'OIT qui obligent

⁴¹¹ *Ibid.*, Norvège: «Avec réserve à l'article 8, paragraphe 1, d, stipulant que la pratique norvégienne actuelle qui consiste à renvoyer, par Acte du Parlement, les conflits du travail devant la Commission nationale des salaires (commission arbitrale tripartite permanente s'occupant des questions de salaires) ne sera pas considérée comme incompatible avec le droit de grève, droit pleinement reconnu en Norvège».

⁴¹² *Ibid.*, Trinité-et-Tobago: «À l'égard de l'article 8, 1) d, et 8, 2), le Gouvernement de la Trinité-et-Tobago se réserve le droit de soumettre à des restrictions légales et raisonnables l'exercice des droits susmentionnés par les membres du personnel affecté à des services essentiels en vertu de la loi sur les relations professionnelles («Industrial Relations Act») ou de toute autre disposition législative la remplaçant, adoptée conformément aux dispositions de la Constitution de la Trinité-et-Tobago».

⁴¹³ James J. Brudney, «The Right to Strike as Customary International Law», *The Yale Journal of International Law*, vol. 46:1, 2021, p. 56.

⁴¹⁴ Commission du droit international, Rapport sur les travaux de sa soixante-dixième session – Chapitre V: Détermination du droit international coutumier, 2018, pp.126 et 127.

l'ensemble des pays, y compris ceux qui comme les États-Unis n'ont pas ratifié la convention n° 87. De même, ce droit est reconnu par les deux Pactes des Nations Unies mentionnés précédemment, dont le langage intègre expressément les garanties prévues dans la convention n° 87. Ce droit est, en outre, établi par des décisions importantes de tribunaux transnationaux et dans des cadres juridiques nationaux du monde entier (constitutions, statuts et décisions des tribunaux supérieurs), renforçant l'argument selon lequel le respect généralisé de la part des gouvernements repose sur un sentiment d'obligation juridique. En outre, les larges données probantes issues des cadres juridiques nationaux indiquent que la ratification ne reflète pas simplement un engagement formel mais une conformité active de la part des gouvernements⁴¹⁵.

264. Des questions et des doutes persistent quant au fait de savoir si le droit de grève fait partie du droit international coutumier, ce qui fait obstacle à la garantie d'une sécurité juridique concernant la question du droit de grève au sein de l'OIT.
265. Premièrement, se pose la question de savoir ce que l'on entend par «*la pratique générale acceptée par les États*» en ce qui concerne la question du droit de grève. En effet, affirme-t-on qu'il existe au sein du droit international coutumier un principe vague selon lequel il existe un droit de grève et, le cas échéant, est-ce un droit absolu ? Ou affirme-t-on que les orientations détaillées et complexes sur les nuances du droit de grève établies par la CEACR reflètent en quelque sorte le droit international coutumier?
266. Deuxièmement, comment peut-on dire que les États ont accepté cette pratique relative au droit de grève «*comme étant le droit*» dans des circonstances où un certain nombre d'États n'ont pu jusqu'ici qu'être prêts «*à envisager de débattre, dans la forme et le cadre qui seront considérés comme adaptés, de l'exercice du droit de grève*»⁴¹⁶? Il ne s'agit guère ici de l'expression de la part de ces États d'une pratique générale concernant les modalités du droit de grève devant être acceptée comme étant le droit. En effet, le fait que les États ne respectent pas, voire soient en désaccord total avec, les orientations de la CEACR (telles qu'exposées au sein des paragraphes précédents) démontre également qu'il n'est pas possible d'affirmer que la majorité des États accepte les règles définies par la CEACR concernant l'étendue du droit de grève et les limites posées à son exercice comme étant le droit.

⁴¹⁵ Brudney, p. 56 (traduction non officielle).

⁴¹⁶ BIT, L'initiative sur les normes – Appendice 1, p.4.

267. L'OIE soutient que le simple fait que le droit de grève existe dans de nombreux pays sous des formes très différentes ne constitue pas une base pour reconnaître le droit de grève en tant que droit international coutumier, et encore moins pour établir un droit de grève à partir de la C87 en reconnaissant ce droit comme relevant du droit international coutumier. En effet, il existe une grande diversité au niveau des lois et des pratiques nationales au niveau des actions collectives en raison de la diversité des pratiques en matière de relations professionnelles et des systèmes de règlement des conflits du travail entre les différents États Membres. La C87 reconnaît que les forces armées et la police ne jouissent pas du droit à la liberté syndicale et, par conséquent, du droit de grève. Même dans le cadre de la définition large du droit de grève donnée par la CEACR, il existe différentes catégories de travailleurs qui sont identifiées comme ne jouissant pas du droit de faire grève (par exemple, les fonctionnaires et les travailleurs dans les services essentiels). En raison des différences importantes existant au niveau des pratiques mises en œuvre au niveau national, le fait de suggérer qu'il existe un «droit de grève» de caractère général relevant du droit international coutumier est une allégation tellement imprécise qu'aucune conclusion concrète ni aucune instruction à l'intention des gouvernements ne peuvent en être tirées.
268. Il existe encore moins d'éléments indiquant que l'étendue du droit de grève et les limites posées à son exercice au sein du droit international coutumier correspondent à l'étendue du droit de grève et aux limites y afférentes telles que définies par la CEACR. D'autres instruments internationaux, tels que les deux Pactes des Nations Unies (le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques), reconnaissent que l'étendue du droit de grève et les limites posées à son exercice doivent être conformes aux lois de chaque pays. Le droit international coutumier pourrait difficilement aller au-delà de ces deux pactes qui sont ratifiés de manière quasi universelle. Reconnaître un «droit de grève» dans le cadre du droit international coutumier reviendrait en fin de compte à reconnaître la coquille vide d'un concept, portant ainsi atteinte à la sécurité juridique et à la souveraineté des États.
269. Enfin, tel que souligné précédemment, rien n'empêche l'OIT de reconnaître et de régler un «droit de grève» par le biais de ses procédures normatives ordinaires. L'OIT est compétente en la matière et pourrait adopter à tout moment une convention sur

le droit de grève, réglementant ainsi l'étendue de ce droit et les limites posées à son exercice. Le fait que, pour différentes raisons, l'OIT n'ait pas encore tenté de s'engager dans cet exercice ne constitue en aucun cas une justification pour imposer des notions vagues liées à un «droit de grève issu du droit international coutumier» aux États parties à la C87.

270. Compte tenu des raisons susmentionnée, il n'existe aucune base permettant de reconnaître au sein du droit international coutumier le droit de grève tel que défini par la CEACR, du point de vue de l'étendue de ce droit et des limites posées à son exercice.

d) Le principe «in dubio mitius»

271. Bien qu'il ne fasse pas partie de la règle générale d'interprétation prévue à l'article 31 de la CVDT, le principe *in dubio mitius*, également connu comme le principe d'interprétation restrictive, a été considéré comme un principe subsidiaire pour l'interprétation des traités. Selon ce principe, les traités doivent être interprétés par égard à la souveraineté des États, c'est-à-dire que si le sens d'un terme est ambigu, il faut privilégier le sens qui est le moins contraignant pour les États souverains⁴¹⁷.
272. L'OIE soutient, qu'en application des règles générales d'interprétation contenues au sein de l'article 31(1) à (3) de la CVDT, le «droit de grève» n'est pas protégé par la C87, cette conclusion étant corroborée par la règle *in dubio mitius*.
273. Toute prétendue interprétation de la C87 qui chercherait à incorporer le contenu des commentaires détaillés de la CEACR concernant le «droit de grève», lesquels n'ont pas reçu le soutien des États parties à la C87, constituerait clairement une atteinte à la souveraineté de ces États. Compte tenu du fait qu'il existe des procédures immédiatement disponibles au sein de l'OIT pour établir des règles internationales concernant le «droit de grève», ainsi que de la possibilité pour les États Membres de décider s'ils souhaitent ou non être liés par des obligations en la matière restreignant ainsi leur souveraineté, il est clairement préférable, en vertu du principe *in dubio mitius*, de souscrire à une interprétation qui exclut les orientations de la CEACR du champ d'application de la C87.

⁴¹⁷ Dörr, article 31, paragr. 33.

274. En conclusion, il ne semble pas exister de règle de droit international applicable dans les relations entre les parties, au sens de l'article 31(3)c), qui permettrait de soutenir l'affirmation selon laquelle: 1) le droit de grève serait protégé par la C87, ou 2) les interprétations de la CEACR concernant le «droit de grève» reposeraient sur la C87.

e) Article 31(4): Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties

275. Le «sens particulier» va au-delà du «sens ordinaire» d'un terme. Un sens particulier peut souvent être trouvé au sein des traités spécialisés et reflète l'autonomie des parties. Rien ne prouve ici que les parties à la C87 aient donné au terme «*activité*», figurant au sein de l'article 3 de la C87, un sens particulier qui inclurait un «droit de grève» et encore moins un droit de grève absolu tel que cela est parfois avancé. Aucun «droit de grève» ne peut donc être établi à partir de la C87, sur la base de l'article 31(4) de la CVDT.

D. Article 32: Moyens complémentaires d'interprétation

276. L'article 32 de la CVDT prévoit que:

«Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31: a) laisse le sens ambigu ou obscur; ou b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable».

277. Il n'existe pas de définition reconnue en droit international de l'expression «*travaux préparatoires*»⁴¹⁸ mais ces documents doivent venir éclairer une compréhension commune et ne peuvent donc être qualifiés de travaux préparatoires que s'ils étaient (au moins à un moment donné) présents dans le cadre du processus de négociation et mis à

⁴¹⁸ Dörr, article 32, paragr. 11.

la disposition de l'ensemble des négociateurs. Ils doivent également avoir un lien direct avec le traité considéré⁴¹⁹.

278. Le recours à des moyens complémentaires d'interprétation peut ordinairement se faire dans deux cas: *i*) soit pour confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, ou *ii*) soit pour déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée, conformément à l'article 31, laisse le sens ambigu ou obscur ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable⁴²⁰.
279. Le recours aux moyens complémentaires d'interprétation est bien plus libéral qu'on ne le pense habituellement. Cela est d'autant plus vrai ici que, conformément à l'article 5 de la CVDT, les moyens complémentaires revêtent une importance particulière aux fins de l'interprétation des conventions de l'OIT. L'une des principales incidences en la matière est que lors de l'interprétation des conventions de l'OIT, telle que la C87, il est particulièrement justifié d'identifier l'objet, le but et le contexte externe à partir de la compréhension commune qui ressort des travaux préparatoires, tel qu'indiqué précédemment⁴²¹. L'une des autres incidences est que, quel que soit leur rôle dans le cadre de l'analyse effectuée en vertu de l'article 31 de la CVDT, le rôle des moyens complémentaires dans la confirmation ou la clarification de l'interprétation donnée conformément à l'article 31, est particulièrement important dans le cadre de la C87.
280. Si l'article 32 ne «*confirme*» pas l'interprétation provisoire proposée par l'article 31, alors les travaux préparatoires doivent conduire à un réexamen de la règle générale, pour trouver une interprétation admissible susceptible d'être confirmée⁴²². La recherche d'une interprétation peut également conduire à la conclusion qu'il existe une ambiguïté jusqu'ici passée inaperçue⁴²³. En d'autres termes, si l'analyse menée conformément à l'article 32 de la CVDT contredit la position adoptée par les travailleurs concernant l'article 31, il est alors peu probable que l'interprétation correcte en vertu de l'article 31 soit celle suggérée par les travailleurs. La Cour doit donc examiner l'article 31 avec un regard nouveau et,

⁴¹⁹ *Ibid.*, paragr. 19.

⁴²⁰ *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, paragr. 160, pp. 109-110.

⁴²¹ *Voir* paragr. 142 à 167 du présent document.

⁴²² Dörr, article 32, paragr. 20.

⁴²³ *Ibid.*, paragr. 31.

dans la mesure où elle constaterait une ambiguïté, y mettre un terme de telle manière que l'interprétation retenue puisse finalement être confirmée en faisant appel aux moyens complémentaires.

281. La position de l'OIE concernant la mise en œuvre de l'analyse prévue à l'article 32 de la CVDT est la suivante:

- i. Il s'agit avant tout de confirmer l'interprétation sans ambiguïté résultant de l'article 31, telle qu'exposée ci-dessus, d'où il ressort déjà clairement qu'un droit de grève est incompatible avec les articles 3 et 10 de la C87 et, plus généralement, avec la C87 dans son ensemble.
- ii. À défaut, si la Cour devait trouver que l'interprétation donnée, conformément à l'article 31, laisse le sens ambigu ou conduit à un résultat déraisonnable, elle serait alors tenue de prendre en considération l'article 32 de la CVDT.
- iii. Enfin, l'interprétation donnée, conformément à l'article 31, ne peut être correctement confirmée que conformément à la position avancée par l'OIE.

282. Les moyens complémentaires d'interprétation démontrent que non seulement il n'y avait aucune intention d'inclure un droit de grève dans la C87, mais également que les rédacteurs ont expressément choisi d'exclure la question du droit de grève du champ d'application de la C87. Aussi, ni les termes «*organiser [...] leur activité*» ni les termes «*promouvoir [et] défendre les intérêts des travailleurs*» ne permettent de suggérer le contraire. Cela est clair pour les cinq raisons exposées ci-dessous, dont les quatre premières concernent les travaux préparatoires à la C87, datant de 1947 et de 1948.

283. Premièrement, les rapports préparatoires se rapportant à la C87, et antérieurs à la CIT, viennent confirmer que le droit de grève sort du cadre de la C87 prise dans son ensemble.

284. Conformément à la procédure normative habituelle de l'OIT, le Bureau a préparé un rapport contenant un questionnaire sur la portée et la nature d'un nouvel instrument éventuel sur la liberté syndicale et le droit syndical et a fait parvenir ce rapport aux gouvernements des États Membres. Ce questionnaire comprenait des questions

concernant notamment: l'opportunité d'élaborer un instrument international et la forme de cet instrument, la constitution des organisations d'employeurs et de travailleurs et le fonctionnement de ces organisations, la dissolution et la suspension de ces organisations, les fédérations, les confédérations et les organisations internationales des employeurs et des travailleurs, les garanties relatives aux fédérations et aux confédérations, la personnalité juridique et les responsabilités de ces organisations, les garanties accordées à l'exercice du droit syndical, et l'institution d'organismes chargés d'assurer le respect du droit syndical⁴²⁴.

285. L'une des questions (question 3, c)) portant sur la constitution des organisations de travailleurs visait à clarifier le point suivant:

Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires par la réglementation internationale ne devrait préjuger en rien la question du droit de grève des fonctionnaires?

286. Dans le cadre d'un rapport ultérieur, le Bureau a analysé les premières réponses reçues de la part de 19 gouvernements⁴²⁵. Le Bureau a ensuite résumé les réponses à la question susvisée, tout en notant que la réponse de la plupart des pays était que le droit de grève n'était pas pertinent dans le cadre du projet de convention:

«Sur le point 3 c), concernant l'opportunité de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne préjuge en rien la question de leur droit de grève, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, le Danemark, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, la Suisse et l'Union sud-africaine, ont répondu par l'affirmative. Le Royaume-Uni indique qu'il ne voit pas d'objection à cette disposition si elle est estimée nécessaire. La réponse de la Chine ne contient rien au sujet de cette question particulière et la réponse du Mexique est négative. Les Pays-Bas et la Suède estiment que cette convention ne devrait pas traiter de questions relatives au droit de grève et les États-Unis d'Amérique, tout en répondant par l'affirmative, jugent inopportun d'essayer de résoudre ce problème dans cette convention»⁴²⁶ (non souligné dans le texte d'origine).

⁴²⁴ CIT, Questionnaire, Liberté syndicale et protection du droit syndical, 1948, p. 15 et s. [Dossier du BIT, document n° 157].

⁴²⁵ CIT, Rapport VII – Liberté syndicale et protection du droit syndical, 1948.

⁴²⁶ *Ibid.*, p. 71.

287. Des réponses ont été reçues ultérieurement de la part d'autres gouvernements et ont été publiées au sein d'un rapport supplémentaire⁴²⁷. Même si la plupart des gouvernements étaient d'accord sur le fond avec la question posée, c'est-à-dire que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne devrait préjuger en rien de la question du droit de grève des fonctionnaires, certains gouvernements ont estimé que, d'un point de vue thématique, la liberté syndicale était différente du droit de grève et ne devait donc pas être abordée au sein de la C87. Le gouvernement italien a, par exemple, estimé que le droit de grève était fondamentalement différent du concept de la liberté syndicale⁴²⁸. De même, le gouvernement norvégien a déclaré que la question du droit de grève devait être complètement dissociée de la question de la liberté syndicale. Le gouvernement norvégien a soutenu que le droit de grève, non seulement des fonctionnaires mais de tous les salariés, n'a pas de rapport avec la question de la liberté syndicale. C'est pourquoi la question du droit de grève devrait être traitée dans le cadre d'un instrument distinct, concernant la conciliation et l'arbitrage⁴²⁹.

288. Le Bureau est donc arrivé à la conclusion suivante:

«Signalons à ce dernier propos que les gouvernements avaient été également consultés sur la question de savoir s'il était désirable de stipuler dans la réglementation internationale que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne devrait préjuger en rien le droit de grève de ceux-ci. Plusieurs gouvernements, tout en donnant leur assentiment à la formule, ont toutefois souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage) inscrite à l'ordre du jour de la Conférence. Dans ces conditions, il nous a semblé préférable de ne pas faire figurer une disposition à cet effet dans le projet de convention sur la liberté syndicale»⁴³⁰ (non souligné dans le texte d'origine).

⁴²⁷ CIT, Rapport VII (Supplément) – Liberté syndicale et protection du droit syndical, 1948, p. 8 [Dossier du BIT, document n° 159].

⁴²⁸ *Ibid.*, p. 11.

⁴²⁹ *Ibid.*, pp. 11-12.

⁴³⁰ CIT, Rapport VII – Liberté syndicale et protection du droit syndical, p. 87.

289. Ainsi, le Bureau a conclu, sur la base de son analyse des réponses envoyées par les gouvernements, que le droit de grève ne serait pas abordé au sein de la C87 pour la simple raison qu'il serait examiné dans le cadre d'une norme sur la conciliation et l'arbitrage⁴³¹.
290. Deuxièmement, les discussions sur la C87 au sein de la Conférence internationale du Travail, avant son adoption, revêtent une importance particulière dans le cadre de l'analyse au titre de l'article 32 de la CVDT. Tel qu'indiqué précédemment⁴³², plus les documents complémentaires reflètent de manière appuyée un accord sur la question, plus leur valeur interprétative sera élevée – en effet, les documents antérieurs à l'adoption du traité mériteront une attention particulière (au titre de l'article 32) dans la mesure où ils sont très «*proches*» de l'accord des parties⁴³³.
291. Ces discussions démontrent clairement qu'un «droit de grève» sort du cadre de la C87 – sans parler des articles 3 et 10 de la C87.
- 1) Il semble, d'après le compte rendu des travaux, que la question du «droit de grève» n'ait pas été soulevée lors de la discussion de la C87 au sein la CIT en 1948 – ni lors de la discussion de l'article 3⁴³⁴, ni lors de la nouvelle disposition visant à définir le terme «organisation» au sein de l'article 10. Ces deux articles constituent néanmoins la base de l'interprétation proposée par la CSI. La décision de ne pas discuter du droit de grève était conforme à l'intention exprimée dans le rapport préparatoire préparé par le Bureau⁴³⁵.

⁴³¹ Le fait de ne pas avoir réglementé le droit de grève dans cette norme sur la conciliation et l'arbitrage ne change en réalité rien au fait qu'il n'existait aucune intention d'aborder le droit de grève dans le cadre de la C87; il n'existe donc aucune justification au fait de réintroduire le droit de grève dans la C87 via l'interprétation du traité.

⁴³² Voir paragr. 169, *iv*) du présent document.

⁴³³ Le Bouthillier, article 32.

⁴³⁴ CIT, Compte rendu des travaux, 1948, Annexe X, p. 499; lors de la discussion relative à l'article 3, certains amendements ont été présentés pour inclure dans le texte une référence à la législation nationale; il ne ressort pas clairement du compte-rendu des travaux si ces amendements concernaient le droit de grève. En tout état de cause, aucun de ces amendements n'a été discuté car ils ont tous été retirés. Seul un amendement proposé par le gouvernement argentin aurait pu concerner le droit de grève. Toutefois, selon le compte rendu des travaux, cette question a également été retirée, étant entendu qu'elle pourrait être reprise lors de la discussion sur le point VIII de l'ordre du jour (conciliation et arbitrage). Dans le rapport préparatoire, il était indiqué que la convention ne porterait pas sur le droit de grève, question qui serait examinée dans le cadre du point VIII.

⁴³⁵ *Ibid.*

- 2) Au contraire, peu avant la conclusion de la discussion sur la C87 et le vote sur l'adoption de l'article 3 de la convention, le président de la Commission a déclaré: «[...] que la convention ne prétend pas être un «code de réglementation» du droit syndical, mais se borne à énoncer dans un texte succinct certains principes fondamentaux»⁴³⁶ (non souligné dans le texte d'origine).

- 3) Ainsi, la C87 n'a jamais été conçue comme une réglementation détaillée des questions liées à la liberté syndicale. La tentative d'introduire a posteriori un droit de grève au sein de la C87 est incompatible avec la nature évidente de la C87 et l'intention des rédacteurs de faire de cette convention «un texte succinct de certains principes fondamentaux».

- 4) Le fait que les États aient retiré tous leurs amendements relatifs à l'article 3 lorsqu'ils ont été informés par le président de la Commission de l'objectif de la C87, et que l'article 3 ait ensuite été adopté à la quasi-unanimité (127 voix pour, 0 voix contre et 11 abstentions) souligne l'appui considérable apporté par les États Membres à la convention en tant que «texte succinct de certains principes fondamentaux»⁴³⁷. En effet, il semble que ce soit précisément parce que la C87 était conçue comme un texte succinct composé uniquement d'un ensemble limité de principes fondamentaux et qu'elle ne prétendait pas aborder des questions fortement controversées, telles que le droit de grève (et a fortiori un droit de grève absolu), que l'article 3 a pu être adopté à la quasi-unanimité.

292. Troisièmement, tel que précédemment exposé⁴³⁸, dès sa 30^e session, qui «a adopté à l'unanimité [...] des principes» qui «doivent être à la base de la réglementation internationale», la CIT a fait une distinction entre, d'une part, la liberté syndicale et la protection du droit syndical et, d'autre part, les principes du droit d'organisation et de

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 499; et CIT, Rapport VII – Liberté syndicale et protection du droit syndical, pp. 89/90. Le Bureau est arrivé à une conclusion similaire: «Par contre, un projet de réglementation qui aurait prétendu régler jusqu'aux moindres problèmes qui peuvent se poser dans la pratique de chacun des pays aurait obligé la plupart des pays à réviser au préalable, et souvent sur des points de détail, leur législation nationale avant d'être en mesure de ratifier la convention internationale. Et c'est pour cette raison que le **Bureau s'est volontairement abstenu de proposer à la Conférence une sorte de «code ou de modèle de réglementation» de la liberté syndicale**» (non souligné dans le texte d'origine).

⁴³⁷ CIT, Compte rendu des travaux, 1948, p.499.

⁴³⁸ Voir paragr. 154, ii) du présent document.

négociation collective. Cette distinction témoigne de l'existence d'une séparation de nature conceptuelle, dès le départ, entre, d'une part, la liberté syndicale et, d'autre part, la spécification de droits plus nuancés, tels que la négociation collective – qui ne peut pas être assimilée en tant que telle au droit de grève.

293. Quatrièmement, bien que la recommandation (n° 92) concernant la conciliation et l'arbitrage volontaires, adoptée par la CIT en 1951, contienne certaines références à la grève et au lock-out et ait été inscrite à l'ordre du jour de la 30^e session de la CIT, aux côtés et séparément de la convention sur liberté syndicale et la protection du droit syndical, cela présuppose simplement que si le droit de grève entrait dans le champ d'application de la C87, les mots «grèves» ou «lock-out» y auraient été expressément mentionnés. En outre, si le droit de grève entrait dans le champ d'application de la C87, la recommandation concernant la conciliation et l'arbitrage volontaires aurait probablement fait référence ou renvoyé à la C87, par exemple dans son préambule. Toutefois, il n'existe aucune mention de ce type.
294. Cinquièmement, les moyens complémentaires d'interprétation prévus à l'article 32 de la CVDT vont au-delà des travaux préparatoires et incluent les commentaires des États parties s'étant exprimés pour indiquer que le droit de grève n'entre pas dans le champ d'application de la C87. Il existe une multitude de commentaires cohérents formulés au fil du temps, et reflétant l'opinion largement répandue parmi les États parties selon laquelle il n'a jamais été prévu d'inclure le droit de grève dans le cadre de la C87 et que tel est toujours le cas aujourd'hui.
295. Au sein de l'annexe F, un tableau présente un extrait des déclarations prononcées par les 14 États dont les gouvernements ont expressément déclaré qu'ils considéraient que le droit de grève n'entrait pas dans le champ d'application de la C87 ou qui ont exprimé des réserves à cet égard. Ces 14 États sont répartis au sein des différentes régions géographiques dans le monde et font partie des économies des pays membres de l'OCDE et des pays en développement: Algérie, Bangladesh, Bélarus, Chypre, Colombie, Japon, Maroc, Nigéria, République démocratique allemande (à l'époque), Suède, Suisse et Türkiye. À titre d'illustration, ces gouvernements ont formulé les commentaires suivants:

- 1) Colombie (1991): *«Le droit de grève est une garantie fondamentale de la classe ouvrière. Ainsi l'ont reconnu les constitutions et législations des pays à régime démocratique, dont la Colombie. Mais 72 ans après sa création, l'Organisation internationale du Travail n'a toujours pas adopté de convention allant dans ce sens. [...] En réalité, la convention n° 87 traite uniquement du droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations et de s'y affilier, du droit de ces institutions d'élaborer librement leurs statuts et règlements et d'élire leurs représentants, sans pouvoir être dissoutes ou suspendues par voie administrative, et de leur droit de constituer des fédérations ou des confédérations»*⁴³⁹.

- 2) Nigéria (1992): *«Concernant la question 3 sur le droit de grève, il s'agit d'une question délicate, et l'orateur déclare qu'il n'est pas convaincu de la nécessité de consacrer ce droit par une convention»*⁴⁴⁰ (ce qui signifie donc qu'il n'existait pas encore de convention consacrant ce droit).

- 3) Japon (1973): *«Le membre gouvernemental du Japon a répondu que, comme le relève le rapport concernant le cas du Japon de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, il n'y a pas de convention ou de recommandation ou d'autre décision de la Conférence internationale du Travail qui définisse la portée du droit de grève dans le secteur public»*⁴⁴¹.

- 4) Suisse (1987): *«Le membre gouvernemental de la Suisse a déclaré que la convention n° 87 garantit aux fonctionnaires public le droit de s'organiser mais qu'elle ne couvre pas le droit de grève. Il s'est référé à cet égard aux travaux préparatoires de la convention»*⁴⁴².

296. Au sein de l'annexe G, un tableau présente une compilation d'extraits des déclarations gouvernementales lors de sessions du Conseil d'administration et de la CIT ayant appelé à la poursuite du dialogue social comme moyen de résoudre le conflit sur le droit de grève. Cela démontre à quel point il est inopportun

⁴³⁹ BIT, Ordre du jour de la 81^e session de la Conférence, Annexe I, p. 23.

⁴⁴⁰ BIT, Procès-verbaux de la 253^e session, GB. 253/PV(Rev.), mai-juin 1992, p. I/18.

⁴⁴¹ CIT, Compte rendu des travaux, 1973, paragr. 26, p.590.

⁴⁴² *Ibid.*, paragr. 27, p.590.

d'interpréter la C87 de manière à y inclure un droit de grève, dans des circonstances où une extension des droits contenus dans la C87 ne devrait pas avoir lieu sans interaction et coopération tripartites. Toute extension des droits sans un tel dialogue social ne serait pas légitime au regard des processus et des règles de l'OIT, qui revêtent une importance particulière compte tenu de l'article 5 de la CVDT. Les États et entités inclus dans ce tableau comprennent des groupes de pays de taille importante (tels que le groupe des pays arabes⁴⁴³, le groupe des pays de l'ASEAN⁴⁴⁴ et le groupe des pays de la région de l'Asie et du Pacifique⁴⁴⁵), ainsi que le Bangladesh, le Botswana, le Brésil, le Cameroun, la Chine, la Colombie, les Émirats arabes unis, la Fédération de Russie, l'Indonésie, la République islamique d'Iran, le Japon, la Jordanie, le Lesotho, le Pakistan, le Paraguay, la Pologne, le Soudan, la Tunisie, la Türkiye et le Zimbabwe.

Conclusion sur l'article 32

297. Avec du recul et en synthétisant les éléments complémentaires susmentionnés, il apparaît que, du point de vue des mandants de l'OIT de l'époque, la question de la liberté syndicale devait être dissociée de la question du droit de grève. Les réponses apportées par les gouvernements en la matière témoignent de l'absence de toute volonté d'aborder la question du droit de grève dans le cadre de la liberté syndicale, que ce soit concernant le secteur privé ou le secteur public.
298. Dans la mesure où le droit de grève n'a pas été évoqué lors des discussions relatives à la C87 au sein de la CIT et où tous les États ont retiré leurs amendements à l'article 3 et adopté cette disposition après avoir rappelé l'objectif de la C87 (de se borner à énoncer «*certaines principes fondamentaux*»), il n'est possible d'arriver qu'à la conclusion

⁴⁴³ Algérie, Arabie saoudite, Comores, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, Irak, Jordanie, Liban, Tunisie, Qatar, Somalie, Soudan et Yémen.

⁴⁴⁴ Brunéi Darussalam, Birmanie (Myanmar), Cambodge, Indonésie, Malaisie, Philippines, République démocratique populaire lao, Singapour, Thaïlande, Timor-Leste et Vietnam.

⁴⁴⁵ Afghanistan, Arabie Saoudite, Australie, Bahreïn, Bangladesh, Brunéi Darussalam, Cambodge, Chine, Émirats arabes unis, Fidji, Îles Marshall, Îles Salomon, Inde, Indonésie, République islamique d'Iran, Iraq, Japon, Jordanie, Kiribati, Koweït, Liban, Malaisie, Maldives, Mongolie, Myanmar, Népal, Nouvelle-Zélande, Oman, Pakistan, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Qatar, République arabe syrienne, République de Corée, République démocratique populaire lao, Samoa, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande, Timor -Leste, Tuvalu, Vanuatu, Viet Nam et Yémen.

suivante: il existait une intention claire des parties de ne pas réglementer et de ne pas aborder le droit de grève dans le cadre de la C87. L'application des règles d'interprétation prévues à l'article 32 de la CVDT conforte donc la position résultant de l'analyse menée auparavant en vertu de l'article 31.

299. L'OIE est d'avis que toute autre interprétation de la C87 serait inacceptable dans la mesure où cela obligerait la Cour à procéder à une réécriture complète du texte de la C87 d'une manière qui reviendrait à contredire l'intention des parties à la C87⁴⁴⁶.

⁴⁴⁶ *Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya)*, exceptions préliminaires, C.I.J., Recueil 2017, opinion dissidente de M. le juge Bennouna; *Ile de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J., Recueil 1999, déclaration de Mme Higgins, paragr. 2; et *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J., Recueil 1997, opinion individuelle de M. Bedjaoui, paragr. 5.

VI. IMPLICATIONS PLUS VASTES

300. Outre l'application des règles générales d'interprétation prévues au sein de la CVDT, il n'est à douter que la Cour sera pleinement consciente du fait que son avis consultatif aura des implications plus larges, allant au-delà du droit de grève et de la C87, notamment concernant les futures normes internationales du travail et l'OIT en général. Il existe, dans le cas présent, certains éléments de nature contextuelle qui revêtent une importance particulière et que la Cour pourrait souhaiter prendre en considération à cet égard.
301. Premièrement, le droit de grève ne représente qu'un type parmi d'autres d'actions collectives. Dans le contexte plus large des relations professionnelles entre employeurs et travailleurs, il existe de nombreuses autres questions sociales et économiques qui nécessitent des négociations et un accord entre employeurs et travailleurs aux niveaux de l'entreprise, national, régional et international. Le système de relations professionnelles propre à chaque État est ancré dans un contexte historique, économique et politique national unique et il existe donc de grandes variations entre les pays en général dans le domaine du travail, et plus particulièrement en ce qui concerne l'étendue du droit de grève et les limites posées à son exercice. Même les pays dotés d'une réglementation nationale très libérale en matière de droit de grève n'offrent pas toutes les protections exigées par la CEACR dans ses commentaires et observations. Si la Cour décidait que la C87 protège le droit de grève, la majorité – sinon la totalité – des États parties à la C87 seraient, selon les orientations formulées par la CEACR concernant le droit de grève, considérés comme étant en violation avec les dispositions de la convention.
302. Deuxièmement, les normes internationales du travail sont définies comme *«des principes et des normes portant sur le travail et les questions connexes adoptés par la CIT de l'OIT se tenant chaque année et pouvant prendre la forme de conventions ou de recommandations»*⁴⁴⁷. Les États Membres sont liés par ces normes lorsqu'ils ratifient et adoptent une convention. Il serait contraire à l'État de droit ainsi qu'au principe de la sécurité juridique d'autoriser la création de nouvelles obligations juridiques contraignantes, qui n'ont jamais été adoptées dans le cadre du processus consensuel tripartite spécifique de l'OIT, dans un domaine controversé du droit du travail, tel que

⁴⁴⁷ BIT, «Glossary», p 4.

celui du droit de grève. Cela aurait non seulement des répercussions négatives sur l'interprétation des dispositions de la C87 mais également des autres instruments existants et futurs de l'OIT. Cela pourrait également être une source d'incertitudes pour les États Membres susceptible de décourager la ratification des futurs instruments de l'OIT.

303. Troisièmement, il est nécessaire que la Cour prenne en considération le fait qu'il existe, au sein de l'OIT, des instances compétentes pour résoudre les questions concernant l'interprétation des instruments de l'OIT et apporter des précisions sur leur portée et leurs limites. Ces autres instances, mises en place pour répondre à la structure spécifique de l'OIT, reposent sur le consensus tripartite. Il s'agit notamment des réunions tripartites d'experts, des discussions générales au sein de la CIT, des déclarations de la CIT ou de l'action normative au sein de la CIT. Plus particulièrement, l'élaboration des normes, grâce à sa conception sophistiquée et éprouvée depuis de nombreuses décennies, aboutit à des résultats permettant de garantir une appropriation tripartite, de refléter fidèlement la volonté et les besoins des mandants de l'OIT et d'être donc largement acceptés par ces derniers. En effet, tout processus normatif concernant le droit de grève serait susceptible d'apporter une solution durable au conflit actuel existant en matière d'interprétation. Quoiqu'il en soit, l'absence de volonté politique exprimée en ce sens jusqu'à aujourd'hui ne justifie en rien le fait de ne pas avoir recours aux voies spécifiques disponibles au sein de l'OIT en vue de régler le conflit relatif au droit de grève.

304. Quatrièmement, l'OIT, en sa qualité d'institution de gouvernance mondiale dans le domaine du travail, se doit d'adopter des principes garantissant une procédure régulière et des garanties procédurales. Elle doit également promouvoir l'équité, la transparence et la pleine participation à ses processus décisionnels. Aussi, il serait inopportun que la Cour permette à l'OIT de promouvoir des normes internationales du travail élaborées autrement qu'à partir de moyens conformes aux règles de procédure et aux règles de fond ayant fait l'objet d'un accord. En d'autres termes, la Cour ne devrait pas permettre que les interprétations concluant à l'existence d'un droit de grève au sein de la C87, formulées par des organes de contrôle de l'application des normes tels que la CEACR et le Comité de la liberté syndicale, passent sous silence la véritable intention des rédacteurs de la C87. La CEACR et le Comité de la liberté syndicale n'ont, en effet, ni l'autorité ni la compétence pour interpréter les instruments de l'OIT et légitimer une telle conduite qui ne relève pas du mandat de ces organes reviendrait à porter atteinte au système de l'OIT

dans son ensemble, et plus particulièrement à la CIT en tant qu'organe législatif suprême de l'organisation.

VII. CONCLUSION

305. Le droit de grève est un droit important reconnu aux niveaux national et international. Cependant, tel qu'exposé au sein des paragraphes précédents et conformément aux règles de la CVDT, la C87 ne peut pas être interprétée comme protégeant le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations. En outre, les commentaires détaillés et les orientations de la CEACR sur le droit de grève n'ont pas été acceptés par les États parties à la C87. Toute suggestion selon laquelle les orientations non contraignantes élaborées par la CEACR devraient être reconnues comme une codification du droit de grève établie à partir de la C87 devrait être catégoriquement rejetée par cette honorable Cour, dans la mesure où une telle affirmation s'inscrirait en dehors de tout processus d'interprétation dûment mené. Pour que l'OIT puisse être en mesure de créer des obligations juridiques imposant aux États Membres de protéger le droit de grève, il lui revient d'agir conformément aux principes de l'État de droit en ayant recours à la procédure normative prévue pour l'élaboration de nouvelles normes de l'OIT au sein de la CIT qui implique la participation des mandants tripartites des 187 États Membres de l'OIT.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées,

Roberto Suarez Santos

Secrétaire général de l'OIE

Genève, 16 mai 2024

VIII. LISTE DES ANNEXES

- A. Interprétations de la CEACR sur le droit de grève dans la convention n° 87 de l'OIT
- B. Tableau des observations et des demandes directes de la CEACR et des cas individuels examinés par la Commission de l'application des normes sur la convention n° 87 de l'OIT et le droit de grève
- C. Tableau des pays ayant exprimé leur désaccord avec la position de la CEACR sur le droit de grève dans la convention n°87 de l'OIT
- D. Tableau des pays s'étant exprimés en faveur d'une action normative sur la question du droit de grève
- E. Observations de l'OIE au titre de l'Article 23(2) de la Constitution de l'OIT sur l'application en droit et en pratique de la convention n° 87 de l'OIT
- F. Tableau des pays soutenant que le droit de grève n'est pas couvert par la convention n° 87 de l'OIT
- G. Tableau des pays s'étant exprimés en faveur de la résolution de la question du droit de grève à travers le dialogue social
- H. Tableau des commentaires formulés par la CEACR sur le droit de grève concernant les États Membres ayant ratifié la convention n° 87 de l'OIT