

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

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

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

EXPOSÉ ÉCRIT DU MEXIQUE

16 mai 2024

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1
II. LA COMPÉTENCE DE LA COUR ET LA QUESTION DE L'OPPORTUNITÉ JUDICIAIRE.....	2
III. POSITION DU MEXIQUE SUR LE DROIT DE GRÈVE	5
IV. RÉPONSE À LA QUESTION : 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 ?	9
V. CONCLUSIONS.....	13

I. INTRODUCTION

1. Le 10 novembre 2023, le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail (OIT) a adopté, à sa 349^e session (spéciale), une résolution par laquelle il a décidé de demander à la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour » ou la « CIJ ») de rendre d'urgence un avis consultatif.

2. Le dispositif de cette résolution est ainsi libellé :

« Le Conseil d'administration,

.....

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

1. de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence, en vertu de l'article 65, paragraphe 1, de son Statut et de l'article 103 de son Règlement, un avis consultatif sur la question suivante :

Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ?

2. Charge le Directeur général :

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

3. Par la suite, dans son ordonnance du 16 novembre 2023, la Cour a invité les États parties à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical à présenter des exposés écrits sur la question dont elle avait été saisie pour avis consultatif. Les États en ont été informés par une lettre (n° 160767) du greffier de la Cour, M. Philippe Gautier, en application de l'article 66, paragraphe 2, du Statut de la Cour. En conséquence, le Mexique soumet le présent exposé écrit à la Cour, étant partie à la convention n° 87 depuis le 1^{er} avril 1950.

4. La question dont la Cour est saisie présente un grand intérêt pour les travaux de l'OIT et pour tous les États parties à la convention n° 87, car elle est au cœur d'une controverse qui oppose depuis plus de 30 ans les principaux groupes de cette organisation. L'interprétation que pourrait donner la Cour sur la question de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87 devrait

permettre de régler cette controverse et apporter des éclaircissements sur l'application de la convention.

5. Le présent exposé écrit est organisé en cinq sections. La première section, constituée par la présente introduction, donne des éléments de contexte. La deuxième section traite de la compétence de la Cour pour rendre l'avis consultatif demandé. La troisième section indique comment le droit de grève est inscrit dans la législation et la pratique internes du Mexique. La quatrième section énonce la position du Mexique sur la question soumise à la Cour. Enfin, la cinquième section vient en conclusion des sections précédentes.

II. LA COMPÉTENCE DE LA COUR ET LA QUESTION DE L'OPPORTUNITÉ JUDICIAIRE

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

6. L'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies dispose que les institutions spécialisées qui reçoivent de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet peuvent demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se posent dans le cadre de leur activité. De même, l'article 65, paragraphe 1, du Statut de la CIJ prévoit que la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies à demander cet avis¹. En conséquence, trois conditions sont requises pour fonder la compétence de la Cour lorsqu'une requête pour avis consultatif lui est soumise par une institution spécialisée². Ces conditions sont en l'espèce les suivantes : a) l'OIT doit être autorisée à demander cet avis à la Cour ; b) l'avis sollicité doit porter sur une question juridique ; et c) cette question doit se poser dans le cadre de l'activité de l'OIT.

a) L'Organisation internationale du Travail est autorisée à solliciter l'avis consultatif en question

7. En ce qui concerne la première condition, l'article 96, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies dispose que l'autorisation peut être donnée par l'Assemblée générale à un moment quelconque. Or l'Assemblée générale a autorisé l'OIT à demander des avis consultatifs à la CIJ en 1946, par l'article IX de l'accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, qui est ainsi libellé :

- « 1. L'Organisation internationale du Travail convient de fournir toutes informations qui lui seraient demandées par la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 34 du Statut de la Cour.
2. L'Assemblée générale autorise l'Organisation internationale du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre l'Organisation internationale du Travail et [l'Organisation] des Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées.
3. La demande peut être adressée à la Cour par la Conférence, ou par le Conseil d'administration autorisé par la Conférence.

¹ Voir *Jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre le Fonds international de développement agricole, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2012 (I), p. 20, par. 21.*

² Voir *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 71-72, par. 10.*

4. Au moment de présenter à la Cour internationale de Justice une demande d'avis consultatif, l'Organisation internationale du Travail informera le Conseil économique et social de la demande. »

8. Compte tenu du rôle de gardienne d'accès qui a été confié à l'Assemblée générale, ce n'est que dans le cadre de son autorisation que des agences spécialisées peuvent présenter des demandes d'avis³. L'autorisation mentionnée au paragraphe 2 de l'article IX en circonscrit simplement plus étroitement le sujet : les questions juridiques soumises à la Cour ne peuvent concerner les relations réciproques entre l'OIT et l'ONU ou d'autres institutions spécialisées. Les paragraphes 3 et 4 énoncent quant à eux des conditions procédurales auxquelles il a été satisfait dans le cas présent, comme l'indique la résolution adoptée par le Conseil d'administration de l'OIT lors de sa 349^e session (spéciale).

9. Dans la présente procédure, la question que l'OIT soumet à l'appréciation de la Cour se rapporte à l'interprétation de la convention n° 87 et ne touche donc pas aux relations entre l'OIT et l'ONU ou d'autres institutions spécialisées. Elle appelle seulement la Cour à interpréter la convention pour déterminer si celle-ci protège le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations.

b) La question soumise à la Cour a un caractère juridique

10. En ce qui concerne la deuxième condition, la Cour a déclaré que les questions « libellées en termes juridiques et soulev[ant] des problèmes de droit international ... [étaient], par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit ... [et] [avaient] en principe un caractère juridique »⁴. Les éventuels aspects politiques en jeu sont sans incidence à cet égard, les considérations politiques ne suffisant pas à priver la question de son caractère juridique⁵.

11. En l'espèce, l'OIT demande à la Cour de déterminer si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87, ce qui impose la nécessité d'effectuer un exercice d'interprétation. Cette interprétation ne peut se faire que selon les règles définies par le droit international, ce qui met en évidence le caractère juridique de la question et de la réponse qui y sera éventuellement donnée. Qui plus est, la Cour a déclaré que l'interprétation des traités remplissait une « fonction essentiellement judiciaire »⁶.

c) La question juridique soumise à la Cour se pose dans le cadre de l'activité de l'Organisation internationale du Travail

12. En ce qui concerne la troisième condition, qui est également inscrite dans les termes de l'autorisation donnée par l'Assemblée générale, la question doit s'être posée dans le cadre de l'activité de l'OIT. À cet égard, la Cour a indiqué qu'« [à] l'effet de circonscire le domaine d'activité

³ Voir *Jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre le Fonds international de développement agricole, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2012 (I)*, p. 20-21, par. 22.

⁴ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 18, par. 15 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 414-415, par. 25 ; et *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 233-234, par. 13.

⁵ Voir *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 234, par. 13 ; et *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 155, par. 41.

⁶ *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61.

ou le champ de compétence d'une organisation internationale, il conv[enait] de se reporter aux règles pertinentes de l'organisation et, en premier lieu, à son acte constitutif »⁷.

13. L'article 1 de la Constitution de l'OIT dispose qu'il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule de la Constitution et dans la déclaration (dénommée déclaration de Philadelphie) concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail qui a été adoptée en 1944 et dont le texte figure en annexe à la Constitution. En premier lieu, le préambule fait référence à la protection des intérêts et des droits des travailleurs, qui englobe le principe de la liberté syndicale. En second lieu, la déclaration de Philadelphie énonce dans sa première disposition que la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu.

14. Ainsi, l'OIT considère de longue date la liberté syndicale comme un des intérêts qu'elle est chargée de promouvoir et de protéger. Dans ce contexte, la question posée à la Cour concerne l'interprétation d'une convention conclue au sein de l'OIT et qui touche principalement à la liberté syndicale et au droit syndical. La question soumise par l'OIT se pose donc bien dans le cadre de son activité.

B. Il n'existe aucune raison décisive pouvant conduire la Cour à user de son pouvoir discrétionnaire pour refuser de rendre l'avis consultatif demandé

15. Une fois sa compétence établie, la Cour a l'obligation de s'assurer de l'opportunité d'exercer sa fonction consultative sur la base du critère des « raisons décisives »⁸. Aux termes de l'article 65, paragraphe 1, de son Statut, la Cour « peut donner » un avis consultatif. Ces termes ont toujours été interprétés par la Cour comme lui conférant le pouvoir discrétionnaire de décider ou non de rendre un avis. Ce pouvoir discrétionnaire vise à protéger l'intégrité de la fonction judiciaire de la Cour en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies⁹.

16. À ce jour, la Cour n'a jamais, dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, refusé de donner suite à une demande d'avis consultatif. En outre, son avis « constitue une participation de la Cour ... à l'action de l'Organisation [des Nations Unies] et, en principe, elle ne devrait pas être refusée »¹⁰. Les avis consultatifs de la Cour ont pour objet « d'éclairer les Nations Unies dans leur action propre ». Par conséquent, il ressort de sa jurisprudence constante que seules des « raisons décisives » peuvent conduire la Cour à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence¹¹.

⁷ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 74-75, par. 19.*

⁸ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 157, par. 45.*

⁹ Voir *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 416, par. 29.*

¹⁰ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 71.*

¹¹ Voir *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 416, par. 30.* Voir aussi *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'UNESCO, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956, p. 86 ; et Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 156, par. 44.*

17. Les arguments susceptibles d'être invoqués au titre des raisons décisives pour lesquelles la Cour pourrait refuser d'exercer sa compétence concernent, premièrement, la nature du droit à interpréter et, deuxièmement, le contexte et l'histoire politique de la demande au sein de l'OIT. Cela dit, le fait que la demande d'avis consultatif se rapporte aux droits de particuliers ne constitue pas une raison suffisante pour que la Cour refuse de connaître de ladite demande¹². En outre, la jurisprudence de la Cour indique clairement que les circonstances qui ont présidé à la prise de la décision de lui soumettre la demande, les origines ou l'histoire politique de la demande, ou la répartition des voix lors de l'adoption de la résolution ne constituent pas de telles raisons décisives¹³.

18. La Cour a ainsi déclaré qu'elle pourrait avoir une raison décisive de refuser de donner un avis consultatif dans les cas où, par exemple, le fait de rendre cet avis aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant¹⁴. Or la présente procédure concerne uniquement l'interprétation de la convention n° 87, indépendamment d'un quelconque conflit interétatique sous-jacent.

19. Cela étant, l'OIT est un organisme dûment autorisé à demander l'avis consultatif en question à la Cour, la question soumise revêt un caractère juridique et elle relève du champ d'activité de l'OIT. La compétence consultative de Cour ne s'exercera qu'à l'égard de l'interprétation d'une convention élaborée au sein de l'OIT et ne tournera donc aucun principe fondamental du droit international. Par conséquent, il n'existe aucune raison décisive pouvant conduire la Cour à s'abstenir d'exercer la compétence consultative que lui confèrent la Charte et le Statut. Sur cette base, l'État du Mexique estime qu'il convient que la Cour exerce sa compétence pour rendre l'avis consultatif demandé par l'OIT.

III. POSITION DU MEXIQUE SUR LE DROIT DE GRÈVE

A. Position du point de vue national

20. Le droit de grève a occupé une place centrale dans la lutte pour les droits des travailleurs au Mexique. Avant la révolution mexicaine, les conditions de travail étaient extrêmement dures, les travailleurs s'échinant de longues heures pour de maigres salaires. Les travailleurs ont commencé à s'organiser et à faire grève, ce qui a en grande partie conduit à l'inscription des droits du travail dans le programme révolutionnaire. L'un des mouvements de grève les plus notables a été la grève de Rio Blanco de 1907, qui a éclaté après le refus d'employeurs de négocier des mesures d'amélioration des conditions de travail.

21. De l'avis du Mexique, le travail est un droit et un devoir social. Il exige que les libertés et la dignité de ceux qui lui donnent forme et existence soient respectées. Il doit se faire dans des conditions permettant de garantir une vie digne et une bonne santé aux travailleurs et à leurs proches à charge. Le droit de grève a, par conséquent, une valeur juridique, mais également une valeur sociale, car il est l'outil qui sert à défendre les intérêts des travailleurs.

¹² Voir *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1982, p. 333, par. 20.

¹³ Voir *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 417, par. 33 ; voir aussi *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 237, par. 16.

¹⁴ Voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004(I), p. 157-158, par. 47. Voir aussi *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 18, par. 33.

22. Les grèves ont eu une incidence notable sur la société mexicaine, jouant souvent un rôle d'accélérateur dans l'amélioration des conditions de travail. Le droit de grève et le droit syndical sont intrinsèquement liés et constituent des éléments fondamentaux de la législation mexicaine du travail. Ils sont tous deux inscrits dans la Constitution politique des États-Unis du Mexique (ci-après, la « Constitution mexicaine ») et définis en détail dans des instruments législatifs et réglementaires.

23. L'article 123, paragraphe A, alinéa XVI, de la Constitution mexicaine prévoit le droit des travailleurs de s'organiser pour défendre leurs intérêts en formant des syndicats, des associations, etc. Parallèlement, l'article 356 de la loi fédérale sur le travail précise que les associations de travailleurs sont constituées dans l'objectif d'étudier, d'améliorer et de défendre leurs intérêts.

24. L'article 123 de la Constitution mexicaine consacre le droit de grève aux alinéas XVII et XVIII de son paragraphe A et à l'alinéa X de son paragraphe B. À cet égard, les grèves, ainsi que l'association et la négociation collective, sont considérées comme des moyens de lutte permettant à la classe ouvrière de défendre ses intérêts¹⁵.

25. L'article 440 de la loi fédérale sur le travail définit la grève comme la suspension temporaire du travail par un groupe de travailleurs. Cependant, l'article 92 de la loi fédérale relative aux travailleurs de la fonction publique la définit comme la suspension temporaire du travail par un groupe de travailleurs décidée selon des modalités et des conditions établies par la loi.

26. Ainsi, la grève est une suspension temporaire du travail par un groupe de travailleurs, et elle suppose la participation de la majorité d'entre eux. Ces critères mettent en évidence le rôle des organisations de travailleurs dans le lancement et la gestion des grèves. Le droit syndical est une des conditions d'exercice du droit de grève, lequel est nécessaire aux travailleurs organisés pour défendre leurs intérêts. Ces deux droits sont donc irréductiblement liés, ce qui atteste que la présence de l'un implique inmanquablement l'existence de l'autre.

27. Dans la législation mexicaine, pour qu'une grève ait une existence légale, elle doit répondre aux exigences définies à l'article 450 de la loi fédérale sur le travail et poursuivre les objectifs inscrits dans cet article, qui est ainsi libellé :

« La grève a pour buts :

- I. d'établir un équilibre entre les différents facteurs de production, en harmonisant les droits du travail avec ceux du capital ;
- II. d'obtenir de l'employeur ou des employeurs la mise en place d'une convention collective du travail et d'en imposer le réexamen à l'issue de sa période de validité, conformément aux dispositions du chapitre III du titre sept ;
- III. d'obtenir des employeurs la mise en place d'un accord de branche et d'en imposer le réexamen à l'issue de sa période de validité, conformément aux dispositions du chapitre IV du titre sept ;
- IV. d'imposer le respect de la convention collective de travail ou de l'accord de branche dans les entreprises ou établissements où ils ont été violés ;

¹⁵ Voir Fourteenth Collegiate Labor Tribunal of the First Circuit, Indirect *Amparo* Proceedings under Review 64/2004 (1 Jul. 2004), p. 40.

- V. d'imposer le respect des dispositions législatives en matière de répartition des bénéfiques ;
- VI. de soutenir une grève tendant à la réalisation de l'un quelconque des objectifs énumérés ci-dessus ;
- VII. d'imposer le réexamen des salaires contractuels visés aux articles 399*bis* et 419*bis*. »

28. Ces objectifs montrent que le droit de grève est le moyen le plus puissant que les travailleurs aient à leur disposition lorsqu'ils défendent et promeuvent leurs droits dans une négociation avec les employeurs. C'est le dernier outil, collectif par essence, auquel ils peuvent recourir, comme le montrent les objectifs légitimes énoncés dans la législation mexicaine qui touchent principalement à la conclusion, la révision et l'application effective des accords collectifs et de branche. Qui plus est, l'article 387 de la loi fédérale sur le travail souligne clairement l'importance du droit de grève dans les négociations collectives visant à protéger les droits des travailleurs. Il dispose qu'un employeur qui engage des travailleurs membres d'un syndicat est tenu de conclure un accord de négociation collective avec le syndicat en question si celui-ci le demande. Si l'employeur refuse de signer l'accord, les travailleurs peuvent exercer le droit de grève prévu à l'article 450.

29. Aux termes de l'article 920 de la loi fédérale sur le travail, la procédure de grève débute par la présentation d'une liste de revendications au moyen d'un préavis de grève, qui doit remplir les conditions suivantes :

- a) il doit être adressé à l'employeur, énoncer les revendications, annoncer l'intention de déclencher une grève si elles ne sont pas satisfaites, exprimer clairement le but de la grève et indiquer le jour et l'heure de l'arrêt de travail ou la date d'expiration du préavis ;
- b) copie doit en être fournie au juge du travail compétent ;
- c) l'avis d'arrêt de travail doit être déposé au moins six jours avant la date de début et dix jours à l'avance en ce qui concerne les services publics ; et
- d) le préavis de grève doit être accompagné d'un certificat de représentativité, notamment lorsque la procédure de grève vise à obtenir de l'employeur ou des employeurs la conclusion d'une convention collective ou d'un accord de branche.

30. Les employeurs et les travailleurs peuvent mener des négociations entre eux pour trouver des solutions aux revendications inscrites dans le préavis de grève. Si, toutefois, aucune solution n'est trouvée, la grève commence et se poursuit jusqu'à ce que l'une des quatre situations prévues par l'article 469 de la loi fédérale sur le travail se produise pour y mettre un terme : 1) la conclusion d'un accord entre les travailleurs en grève et les employeurs ; 2) la décision, à tout moment, de l'employeur de satisfaire les revendications énumérées dans le préavis et de payer les éventuelles heures de grève ; 3) la décision arbitrale d'une personne ou d'une commission librement choisie par les parties ; ou 4) la décision judiciaire si, à l'initiative des travailleurs ou des employeurs, le conflit fait l'objet d'une procédure judiciaire.

31. La grève est un droit fondamental qui s'exerce collectivement ; sa fin ne dépend donc pas de l'expression de la volonté d'une seule personne, mais de la volonté collective des travailleurs.

Pour cette raison, la vérification que le principe de la représentation majoritaire est respecté est un aspect que les autorités chargées des questions du travail doivent toujours prendre en compte¹⁶.

32. Les considérations qui précèdent montrent que la grève vise à concilier les droits et les obligations des travailleurs et des employeurs et que les dispositions de la loi fédérale sur le travail établissent un cadre dans lequel la grève se veut un instrument de résolution des conflits du travail. Selon la Cour suprême du Mexique, le droit de grève est fondé sur le principe de justice sociale qui consiste à établir un équilibre entre les facteurs de production, c'est-à-dire la main-d'œuvre, représentée par les travailleurs regroupés au sein de leurs associations, et le capital, détenu par l'employeur¹⁷.

33. Le droit de grève est d'une importance fondamentale pour la défense des droits des travailleurs. Il leur permet, ainsi qu'à leurs organisations, de faire valoir leurs intérêts collectivement. La force de la grève réside dans la cohésion des travailleurs¹⁸.

B. Position du point de vue international

34. Le système interaméricain des droits de l'homme, auquel le Mexique est partie, considère le droit de grève comme un des droits de l'homme fondamentaux des travailleurs, que ceux-ci peuvent exercer même en dehors de leurs organisations¹⁹. L'article 26 de la convention américaine relative aux droits de l'homme protège ce droit²⁰. De même, l'article 45, alinéa *c*), de la Charte de l'Organisation des États américains et l'article 27 de la Charte interaméricaine des garanties sociales prévoient le droit de grève. Celui-ci est également inscrit à l'article 8, alinéa *b*), du protocole de San Salvador et à l'article 8, paragraphe 1, alinéa *d*), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

35. Le droit de grève est également prévu dans l'accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM). Le chapitre 23 de cet instrument souligne l'engagement des États parties à respecter les droits du travail tels qu'ils sont reconnus par l'OIT. En particulier, l'article 23.3 stipule que

« [c]hacune des Parties adopte et maintient dans ses lois et règlements, ainsi que dans les pratiques établies sous leur régime, les droits suivants comme ils sont énoncés dans la Déclaration de l'OIT sur les droits au travail : *a*) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ».

Une note de bas de page attachée au terme « association » précise en outre qu'il « est entendu que le droit de grève est lié au droit à la liberté d'association, lequel ne peut se réaliser sans la protection du droit de grève ». L'accord reconnaît ainsi le lien intrinsèque qui unit ces deux droits.

¹⁶ Voir Fifth Collegiate Labor Tribunal of the First Circuit, Indirect *Amparo* Proceedings under Review 78/2019 (9 Dec. 2021), p. 170.

¹⁷ Voir Mexico's Supreme Court of Justice, Second Chamber, Dissenting judgment 26/2016 (10 Ago. 2016), p. 33-34.

¹⁸ Voir Thesis I.5o.T.4 L (11a.), *Mexico's Federal Judiciary Official Gazette*, Eleventh Period, 9 Dec. 2021, Digital record: 2024203.

¹⁹ Voir Inter-American Court of Human Rights. Rights to freedom to organize, collective bargaining, and strike, and their relation to other rights, with a gender perspective. Advisory Opinion OC-27/21 of May 5, 2021. Series A No. 27, p. 36, par. 95.

²⁰ Voir *ibid.*, p. 19, par. 48.

36. Pour le Mexique, le droit de grève est intrinsèquement lié à la liberté syndicale et au droit syndical, puisqu'il est un moyen essentiel de garantir la défense effective des droits des travailleurs. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a reconnu la validité de cette opinion²¹, tandis que le Comité de la liberté syndicale a souligné que « le droit de grève [était] un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87 »²². De même, selon le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, les syndicats et le droit de grève sont deux outils essentiels de conquête des droits des travailleurs, car ils constituent des mécanismes leur permettant de défendre leurs intérêts collectivement et de négocier avec les grandes entreprises et les autorités en meilleure position²³.

37. Par conséquent, le droit de grève doit être considéré comme une condition préalable de la protection du droit à la liberté syndicale. Ces deux droits sont ainsi irréductiblement liés.

IV. RÉPONSE À LA QUESTION : 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 ?

38. L'OIT a soumis la question considérée sur le fondement de l'article 37 de sa Constitution qui dispose que « [t]outes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la ... Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice ».

39. L'interprétation de la convention n° 87 est l'objet d'une controverse qui oppose depuis plus de 30 ans le groupe des employeurs au groupe des travailleurs au sein de l'OIT. Cette divergence de vues concerne l'interprétation de certaines dispositions de ladite convention et, en particulier, celle de son article 3²⁴.

40. L'État mexicain relève par conséquent que la Cour ne pourra répondre à la question qui lui a été posée, celle de savoir si la convention n° 87 protège le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations, qu'en effectuant un exercice d'interprétation de traité.

41. Pour déterminer si le droit de grève est protégé par la convention n° 87, il convient d'interpréter celle-ci à l'aune des règles d'interprétation des traités édictées aux articles 31 et 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après, la « convention de Vienne »). Bien que la convention de Vienne ne soit pas applicable aux traités conclus avant son entrée en vigueur, ses articles 31 et 32 reflètent des règles du droit international coutumier²⁵, lesquelles sont applicables à la convention n° 87 adoptée en 1948. En l'affaire de l'Île de Kasikili/Sedudu, la Cour s'est appuyée

²¹ Voir Inter-American Court of Human Rights. Rights to freedom to organize, collective bargaining, and strike, and their relation to other rights, with a gender perspective. Advisory Opinion OC-27/21 of May 5, 2021. Series A No. 27, p. 45, par. 124.

²² OIT, *La liberté syndicale — Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, sixième édition, 2018, par. 754.

²³ Voir Nations Unies, rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, 14 septembre 2016, doc. A/71/385, p. 15, par. 54.

²⁴ Voir Conseil d'administration de l'OIT, 349^e session (spéciale), Genève, 10 novembre 2023. doc. GB.349bis/INS/1/1, par. 1.

²⁵ Voir *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2021*, p. 95, par. 75.

sur ces règles coutumières pour interpréter un traité conclu en 1890 et s'est fondée sur l'interprétation actuelle de certains concepts pour élucider le sens des termes de ce traité²⁶.

42. Selon le paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne, « [u]n 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 ». Ainsi, ces éléments doivent être pris en compte dans leur ensemble pour interpréter la convention n° 87. Sa disposition pertinente en l'occurrence est l'article 3, qui a été interprété comme celui dont il découlait que le droit de grève était protégé par la convention²⁷.

43. L'interprétation doit prioritairement tenir compte du texte du traité, le contexte de toute disposition étant aussi inclus dans le texte d'autres dispositions de l'instrument considéré²⁸. L'article 3 de la convention n° 87 se lit comme suit :

« 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.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal. »

44. En ce qui concerne le terme « organisation », l'article 10 précise qu'il désigne « toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs ». À cet égard, les éléments décrits à l'article 3 sont liés au but assigné à l'organisation par le traité. Ainsi, l'élaboration de statuts et de règlements, l'élection de représentants, l'organisation de la gestion et de l'activité et la formulation du programme d'action servent le même objectif, qui est de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.

45. En particulier, le terme « activité » a une portée large, puisqu'il ne désigne pas une activité déterminée. Il doit par conséquent s'entendre de toute activité menée dans le but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.

46. En ce qui concerne l'objet et le but de la convention, la Cour s'appuie habituellement sur le titre et le préambule du traité pour déterminer de tels éléments²⁹. Dans le cas présent, le titre de la

²⁶ Voir *Île de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1999 (II), p. 1060, par. 20 et suiv.

²⁷ Voir Conférence internationale du Travail, quatre-vingt-unième session, 1994, *Liberté syndicale et négociation collective : Étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949*, rapport III (partie 4B), p. 67-69, par. 147-151 ; voir aussi Conférence internationale du Travail, soixante-neuvième session, 1983, *Liberté syndicale et négociation collective : Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 4B), p. 59 et 63, par. 180-181 et 199-201 ; Inter-American Court of Human Rights. Rights to freedom to organize, collective bargaining, and strike, and their relation to other rights, with a gender perspective. Advisory Opinion OC-27/21 of May 5, 2021. Series A No. 27, p. 37, par. 96.

²⁸ Voir *Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2017, p. 29-30, par. 65.

²⁹ Voir *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2021, p. 98, par. 84 ; et *Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2017, p. 31, par. 70.

convention n° 87 indique que celle-ci a pour but de protéger à la fois la liberté syndicale et le droit syndical, tandis que la partie pertinente de son préambule se lit comme suit :

« Après avoir décidé d'adopter sous forme d'une convention diverses propositions relatives à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical, question qui constitue le septième point à l'ordre du jour de la session,

Considérant que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, "l'affirmation du principe de la liberté syndicale",

Considérant que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que "la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu" ».

47. Le préambule de la convention présente l'importance de la liberté syndicale, qui est une condition indispensable d'un progrès soutenu ainsi qu'un moyen susceptible d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix. Cela vient conforter l'interprétation donnée à la convention n° 87, notamment à son article 3, sur le fait que l'activité des organisations a pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs et des employeurs.

48. Compte tenu de ce qui précède, la question qui se pose à présent est de savoir si le droit de grève est couvert par l'article 3, en tant qu'activité destinée à promouvoir et à défendre les intérêts des travailleurs. Aux termes de l'article 31 de la convention de Vienne :

« 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 ;
- 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 ».

49. D'une part, tout accord auquel les parties parviennent sur l'interprétation d'une disposition après la conclusion du traité constitue une interprétation faisant foi, qui doit être réputée incorporée au traité aux fins de son interprétation³⁰. Un tel accord suppose une communauté de vues au sujet de l'interprétation du traité connue des parties et, implicitement ou explicitement, acceptée par elles³¹.

50. Du 23 au 25 février 2015, le Bureau international du Travail a organisé une réunion tripartite sur la convention n° 87, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national. Dans ce cadre, le groupe gouvernemental³² a déclaré au sujet du lien entre la convention et le droit en question ce qui suit :

³⁰ Voir *Île de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1999 (II), p. 1075-1076, par. 49.

³¹ Voir Commission du droit international, texte du projet de conclusions concernant les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, doc. A/73/10 (2018), conclusion 10.

³² Le groupe gouvernemental est composé de six groupes régionaux : le groupe de l'Afrique, le groupe de l'Asie et du Pacifique, le groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, le groupe des pays industrialisés à économie de marché, le groupe de l'Europe orientale et le groupe de l'Europe occidentale.

« 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. »³³

51. Cette déclaration porte reconnaissance pleine et entière du lien qui existe entre le droit de grève et le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs. Il en découle que la grève constitue une action incontournable pour assurer la défense des intérêts des travailleurs organisés, laquelle recouvre la négociation collective sur les conditions de travail et les salaires, ainsi que la défense de leurs droits, dont celui de s'organiser ou d'adhérer à une organisation.

52. Cette déclaration a été suivie de celles d'autres représentants des États allant dans le même sens. Le groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes a déclaré que « [l]e droit d'un syndicat d'organiser librement ses activités et de formuler son programme d'action, consacré par l'article 3 de la convention n° 87, serait restreint si ce syndicat ne jouissait pas du droit de grève, exercé conformément à la législation nationale »³⁴. De même, des représentants d'autres groupes et d'autres pays, dont le Mexique, ont souscrit à l'idée que le droit de grève était protégé par la convention n° 87³⁵. Aucun gouvernement n'a opposé d'objection à cette opinion.

53. D'autre part, la pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité constitue une preuve objective de l'accord des parties sur le sens du traité³⁶. Cette pratique 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 autres³⁷.

54. Dans une affaire jugée par la Haute Cour du Botswana, à Lobatse, la question s'est posée de savoir si la liberté syndicale incluait le droit de grève en droit national. L'affaire a été examinée sous l'angle du droit national et du droit international, dont la convention n° 87 de l'OIT. Le juge s'est appuyé sur le droit international pour donner une interprétation cohérente du droit national et a répondu à la question de la façon suivante :

« Le droit à la liberté syndicale en droit international inclut le droit de grève. Il s'ensuit, à notre avis, que si les salariés sont libres de s'associer et de négocier

³³ Organisation internationale du Travail, réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national (Genève, 23-25 février 2015), doc. TMFAPROC/2015/2, annexe II, déclaration du groupe gouvernemental, par. 4.

³⁴ Bureau international du Travail, 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, « Rapport final de la réunion » (Genève, 23-25 février 2015), doc. TMFAPROC/2015/4, par. 11.

³⁵ Ces représentants se sont exprimés au nom, chronologiquement, des pays nordiques, des États-Unis, de l'Allemagne, de la France, du Mexique de l'Italie et du Panama ; voir Bureau international du Travail, 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, « Rapport final de la réunion » (Genève, 23-25 février 2015), doc. TMFAPROC/2015/4, par. 15-18, 22-23 et 25.

³⁶ Voir *Île de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1999 (II), p. 1075-1076, par. 49.

³⁷ Voir Commission du droit international, texte du projet de conclusions concernant les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, doc. A/73/10, 2018, conclusion 5.1).

collectivement, le droit de grève est nécessairement implicite dans les cas où la négociation collective ne permet pas d'obtenir les résultats souhaités. »³⁸

55. En particulier, dans des procédures judiciaires engagées devant des juridictions nationales en Colombie³⁹, aux Fidji⁴⁰ et en Afrique du Sud⁴¹, les juges ont considéré que le droit de grève était protégé par la convention n° 87. La Colombie et les Fidji, notamment, reconnaissent que le droit de grève est un moyen important aux mains des travailleurs et de leurs organisations pour promouvoir et protéger leurs intérêts économiques et sociaux. L'exercice du droit de grève constitue donc une action visant à promouvoir et à protéger les intérêts des travailleurs.

56. Par conséquent, il ressort clairement de l'application de la règle générale d'interprétation des traités à la convention n° 87, et en particulier à son article 3, que celle-ci protège le droit de grève.

57. L'interprétation résultant de l'application de l'article 31 de la convention de Vienne étant claire, il n'est pas nécessaire de recourir à des moyens complémentaires d'interprétation, tels que prévus à l'article 32 de la même convention⁴². La règle générale d'interprétation constitue le principal élément d'interprétation des traités ; dans la présente procédure, le résultat de l'application de cet élément est si clair que le sens n'est ni ambigu ni obscur et que l'interprétation n'est non plus manifestement absurde ou déraisonnable, ce qui élimine la nécessité de recourir à des moyens complémentaires d'interprétation.

V. CONCLUSIONS

58. Pour les motifs qui précèdent, le Gouvernement mexicain estime que la réponse qu'il convient de donner à la question soumise à la Cour internationale de Justice est que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est bel et bien protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

59. Le droit de grève est un élément fondamental pour que les travailleurs puissent défendre leurs droits et promouvoir leurs intérêts. Il trouve son expression la plus puissante lorsque des travailleurs organisés l'exercent de façon collective.

60. Pour le Mexique, le droit syndical et le droit de grève sont irréductiblement liés, la présence de l'un impliquant inmanquablement celle de l'autre. Il en découle que la grève constitue une action incontournable d'appui à l'activité des travailleurs organisés, et plus précisément à la négociation collective sur les conditions de travail et les salaires ainsi qu'à la défense de leurs droits, dont le droit syndical et le droit d'adhérer à une organisation. Ainsi, le but ultime de la grève est d'établir un

³⁸ Botswana, High Court of Lobatse, *Botswana Public Employees' Union and others v. Minister of Labour and Home Affairs and others*, MAHLB-000674-11, 9 August 2012, p. 87, par. 250.

³⁹ Voir Constitutional Court of Colombia, 3 September 2008, Decision No. C-858/08, p. 17 et suiv.

⁴⁰ Voir Arbitration Tribunal, *Fiji Electricity & Allied Workers Union v. Fiji Electricity Authority*, 9 May 2006, [2006] FJAT 62; FJAT Award 24 of 2006.

⁴¹ Voir Labour Court of South Africa, *Chamber of Mines of South Africa v. Association of Mineworkers of South Africa, National Union of Mineworkers, United Association of South Africa*, 23 June 2014, Case No. J99/14, p. 29, par. 60-61.

⁴² Voir *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2021*, p. 100, par. 89.

équilibre entre les différents facteurs de production, en harmonisant les droits du travail avec ceux du capital.

61. Par conséquent, la CIJ a l'occasion extraordinaire d'apporter en l'occurrence un concours ou des recommandations susceptibles d'éclairer la lanterne de l'OIT et des États sur les éventuelles mesures requises pour garantir l'application et le suivi adéquats de la convention n° 87, en particulier en matière de droit de grève.

62. Enfin, le Mexique se réserve respectueusement le droit de traiter d'autres questions à un stade ultérieur de la procédure, notamment le droit de réviser ou de compléter les arguments avancés dans le présent exposé écrit.

La Haye, le 16 mai 2024.

L'ambassadrice du Mexique auprès du Royaume des Pays-Bas,
(Signé) Carmen MORENO TOSCANO.
