

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 ROYAUME DES PAYS-BAS

16 mai 2024

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
1. INTRODUCTION.....	1
2. INTERPRÉTATION DU DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT	1
A. Moyens d'interprétation.....	1
B. Sens ordinaire des termes dans leur contexte et objet et but du traité.....	3
C. Pratique ultérieurement suivie	5
D. Règles pertinentes de droit international.....	9
E. Moyens complémentaires d'interprétation.....	9
3. RECONNAISSANCE DU DROIT DE GRÈVE DANS LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX AUTRES QUE LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT	10
A. Le droit de grève au regard du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques	10
i) Position du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit de grève au regard du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	11
ii) Position du Comité des droits de l'homme sur le droit de grève au regard du Pacte international relatif aux droits civils et politiques	11
B. Le droit de grève dans le cadre du Conseil de l'Europe	12
i) Position du Comité européen des droits sociaux sur le droit de grève au regard de la Charte sociale européenne.....	12
ii) Interprétation du droit de grève par la CEDH au regard de la convention européenne des droits de l'homme.....	13
C. Le droit de grève dans le cadre de l'Union européenne.....	15
4. RESTRICTIONS ADMISSIBLES ET NON ADMISSIBLES IMPOSÉES AU DROIT DE GRÈVE	16
A. Position des comités et commissions de l'OIT sur les restrictions imposées au droit de grève.....	16
i) Restrictions admissibles en matière de droit de grève	16
ii) Restrictions non admissibles en matière de droit de grève.....	19
B. Position du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité des droits de l'homme sur les restrictions imposées au droit de grève.....	22
C. Positions sur le droit de grève et interprétation de ce droit dans le cadre du Conseil de l'Europe	25

i) Position du Comité européen des droits sociaux sur les restrictions imposées au droit de grève.....	25
ii) Interprétation par la CEDH des restrictions imposées au droit de grève prévu par la convention européenne des droits de l'homme	27
D. Interprétation des restrictions imposées au droit de grève dans le cadre de l'Union européenne	29
5. LE DROIT INTERNE.....	30
A. Interprétation du droit de grève aux Pays-Bas	30
i) Arrêt de la Cour suprême dans l'affaire <i>Enerco</i> (2014).....	32
ii) Arrêt de la Cour suprême dans l'affaire <i>Amsta</i> (2015)	33
B. Interprétation du droit de grève dans les pays de la partie caribéenne du Royaume des Pays-Bas.....	34
6. ANNEXES : EXTRAITS TRADUITS EN ANGLAIS DES ARRÊTS NATIONAUX AUXQUELS IL EST FAIT RÉFÉRENCE DANS LE PRÉSENT EXPOSÉ ÉCRIT	36

1. INTRODUCTION

1.1. Dans une résolution adoptée à sa 349^e session (spéciale), tenue le 10 novembre 2023, le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail (l'OIT) a décidé, conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies (ci-après, « la Charte »), au paragraphe 2 de l'article IX de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'OIT, au paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT et à la résolution concernant la procédure relative aux demandes d'avis consultatifs à la Cour internationale de Justice (ci-après, la « CIJ » ou la « Cour »), adoptée par la Conférence internationale du Travail le 27 juin 1949, de demander à la CIJ de rendre d'urgence un avis consultatif en vertu de l'article 65 de son Statut 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 ? ».

1.2. Dans son ordonnance du 16 novembre 2023, la Cour a fixé au 16 mai 2024 et au 16 septembre 2024, respectivement, les dates d'expiration des délais dans lesquels des exposés écrits sur cette question et des observations écrites sur les autres exposés pourraient lui être présentés par l'ONU et par les États parties admis à ester devant elle, conformément au paragraphe 2 de l'article 66 de son Statut.

1.3. Le Royaume des Pays-Bas¹, en sa qualité d'État Membre de l'ONU, de partie au Statut de la Cour en vertu de l'article 92 de la Charte et de partie à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ci-après, « la convention n° 87 de l'OIT »), tient à saisir l'occasion offerte par l'ordonnance de la Cour du 16 novembre 2023 pour soumettre un exposé écrit comme suite à la demande d'avis consultatif.

1.4. Dans la présente procédure consultative, le Royaume des Pays-Bas laisse à l'appréciation souveraine de la Cour la question de savoir si elle est compétente pour émettre des avis et, dans l'affirmative, si elle peut exercer cette compétence à l'égard de la demande dont elle est saisie, conformément au paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut et à l'article 102 de son Règlement.

2. INTERPRÉTATION DU DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT

A. Moyens d'interprétation

2.1. Pour répondre à la question de savoir si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87 de l'OIT, il peut être utile de s'appuyer sur les moyens d'interprétation des traités qui ont été codifiés dans la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (ci-après, la « convention de Vienne »).

2.2. Dans les articles 31 et 32 de la convention de Vienne sont énoncés respectivement la règle générale d'interprétation des traités et les moyens complémentaires d'interprétation. Ces règles

¹ Il convient de souligner que le « Royaume des Pays-Bas » comprend la partie européenne du Royaume ainsi qu'un groupe d'îles situé dans sa partie caraïbe (à savoir Aruba, Curaçao, la partie néerlandaise de Saint-Martin, Bonaire, Saint-Eustache et Saba).

relèvent également du droit international coutumier, comme l'a confirmé la CIJ à de nombreuses reprises². Les articles en question sont libellés comme suit :

« Article 31

Règle générale d'interprétation

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.

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 ;
- 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.

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 ;
- 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 ;
- c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.

Article 32

Moyens complémentaires d'interprétation

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. »

2.3. L'article 31 de la convention de Vienne énonce la règle générale d'interprétation. Comme l'a précisé la Commission du droit international (ci-après, « la CDI ») dans ses commentaires sur son projet d'articles sur le droit des traités, « le processus d'interprétation constitue un tout et ... les dispositions de l'article [31] forment une seule règle, étroitement intégrée ». Il n'existe pas de

² Voir, par exemple, *Île de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1999 (II), p. 1059, par. 18 ; *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 46, par. 65.

hiérarchie dans l'application des différents éléments d'interprétation énoncés dans l'article. Selon la CDI,

« l'application des moyens d'interprétation prévus dans l'article [31] constituait une seule opération complexe. Tous les différents éléments, tels qu'ils se trouv[ai]ent présents dans une situation donnée, seraient jetés dans le creuset et la résultante de leur interaction constituerait l'interprétation juridiquement pertinente »³.

2.4. Cette approche a été confirmée par la CDI dans son projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs relatifs à l'interprétation des traités et les commentaires y relatifs adoptés en 2018. Dans son commentaire sur le paragraphe 5 du projet de conclusion 2, la CDI a précisé que « l'attention qu'il conv[enait] d[evait] être accordée, dans le cadre du processus d'interprétation considéré comme une "seule opération complexe", aux divers moyens d'interprétation ... mentionnés aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne », tout en « [conservant] la distinction entre le caractère obligatoire que revêt[ait] le fait de tenir compte des moyens d'interprétation ... mentionnés à l'article 31 et le caractère discrétionnaire du recours à des moyens complémentaires d'interprétation au sens de l'article 32 »⁴.

B. Sens ordinaire des termes dans leur contexte et objet et but du traité

2.5. Le paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne dispose qu'un traité doit être interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2.6. Le droit de grève n'est pas expressément mentionné dans le texte de la convention n° 87. Il est établi cependant, à l'article 3, que les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit « d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action » et, à l'article 10, que ces organisations ont pour buts « de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs ».

2.7. L'article 3 de la convention n° 87 de l'OIT ne précise pas les activités particulières que les organisations de travailleurs et d'employeurs peuvent organiser, mais parmi celles-ci figurent nécessairement, entre autres, les activités de négociation collective et d'action syndicale, qui ont pour but de défendre les intérêts des travailleurs. La protection de la liberté syndicale ne couvre pas seulement le droit de s'associer en vue d'atteindre certains objectifs, mais aussi la poursuite légitime de ces objectifs, notamment par l'exercice du droit de grève. Le fait que ce droit soit intégré dans les activités visées à l'article 3 de la convention n° 87 de l'OIT a été confirmé par le Comité de la liberté syndicale, qui a noté qu'il s'agissait d'un « corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87 »⁵ et que « [l]e droit de grève [était] un des moyens essentiels dont dispos[ai]ent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et pour défendre leurs intérêts économiques

³ Projet d'articles de la CDI sur le droit des traités et commentaires, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, projet d'article 27 (règle générale d'interprétation, maintenant article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités).

⁴ Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités et commentaires y relatifs, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2018, vol. II, deuxième partie, commentaire relatif au projet de conclusion 2.

⁵ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 754 (voir recueil 2006, par. 523) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 344^e rapport (2007), cas n° 2471 (Djibouti), par. 891 ; 346^e rapport (2007), cas n° 2506 (Grèce), par. 1076, cas n° 2473 (Royaume-Uni/Jersey), par. 1532 ; 349^e rapport (2008), cas n° 2552 (Bahreïn), par. 419 ; 354^e rapport (2009), cas n° 2581 (Tchad), par. 1114 ; 362^e rapport (2011), cas n° 2838 (Grèce), par. 1077.

et sociaux »⁶. Pour le Royaume des Pays-Bas et d'autres membres du Conseil de l'Europe, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) confirme également que le droit de grève est protégé au titre du droit à la liberté de réunion et d'association consacré à l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme. À cet égard, la CEDH a également dit que « le droit de grève [était] reconnu par les organes de contrôle de l'OIT comme le corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la Convention C87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical » et que « la grève, qui permet[tait] à un syndicat de faire entendre sa voix, constitu[ait] un aspect important pour les membres d'un syndicat dans la protection de leurs intérêts »⁷, ce qui sera expliqué plus en détail dans la section 3 du présent exposé écrit.

2.8. Les termes de l'article 3 de la convention n° 87 de l'OIT doivent être interprétés suivant le sens ordinaire qui leur est attribué dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la convention. Eu égard à son préambule, qui fait référence au préambule de la Constitution de l'OIT ainsi qu'à la déclaration de Philadelphie⁸, on peut considérer que l'objet et le but de la convention n° 87 de l'OIT consistent à améliorer les conditions de travail et à assurer les progrès par la consécration de certains principes fondamentaux du droit syndical. Si la Constitution de l'OIT ne fait pas expressément référence au droit de grève, elle reconnaît le principe de la liberté syndicale dans son préambule :

« Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple, en ce qui concerne ... l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues ».

2.9. En outre, la partie III de la déclaration de Philadelphie énonce l'une des obligations de l'OIT comme suit :

.....

« e) la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique ».

2.10. Selon également les principes adoptés à l'unanimité par la Conférence internationale du Travail à sa trentième session, qui constituent la base de la réglementation internationale concernant

⁶ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 753, (recueil 2006, par. 522) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 342^e rapport (2006), cas n° 2323 (République islamique d'Iran), par. 695 ; 342^e rapport (2006), cas n° 2365 (Zimbabwe), par. 1048 ; 344^e rapport (2007), cas n° 2496 (Burkina Faso), par. 407 ; 344^e rapport (2007), cas n° 2471 (Djibouti), par. 891 ; 340^e rapport (2006), cas n° 1865 (République de Corée), par. 780 ; 346^e rapport (2007), cas n° 2473 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), par. 1532 ; 349^e rapport (2008) cas n° 2548 (Burundi), par. 538 ; 350^e rapport (2008), cas n° 2602 (République de Corée), par. 681 ; 351^e rapport (2008), cas n° 2581 (Tchad), par. 1329 ; 354^e rapport (2009), cas n° 2581 (Tchad), par. 1103 ; 356^e rapport (2010), cas n° 2696 (Bulgarie), par. 306 ; 357^e rapport (2010), cas n° 2713 (République démocratique du Congo), par. 1101 ; 360^e rapport (2011), cas n° 2803 (Canada), par. 340 ; 362^e rapport (2011), cas n° 2723 (Fidji), par. 842 ; 365^e rapport (2012), cas n° 2723 (Fidji), par. 778 ; 372^e rapport (2014), cas n° 3022 (Thaïlande), par. 614 ; 377^e rapport (2016), cas n° 3107 (Canada), par. 240.

⁷ CEDH, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, requête n° 68959/01, arrêt du 21 avril 2009, par. 24.

⁸ Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (« déclaration de Philadelphie »), 10 mai 1944.

la liberté syndicale et la protection du droit syndical, tout système de relations du travail doit être fondé sur la garantie du principe de la liberté syndicale⁹. Le contexte dans lequel s'inscrit l'article 3 de la convention n° 87 de l'OIT conforte donc la thèse que cette convention protège le droit de grève. Il en va de même pour l'objet et le but de la convention.

C. Pratique ultérieurement suivie

2.11. Pour arriver à des conclusions sur les engagements contractés par les États parties au titre de la convention n° 87 de l'OIT, il faut prendre en compte non seulement le sens ordinaire attribué aux termes dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la convention, mais aussi la manière dont les États parties ont appliqué la convention depuis son adoption, car tous les moyens d'interprétation prévus à l'article 31 de la convention de Vienne, dont toute pratique ultérieurement suivie et toute règle pertinente de droit international, forment une seule et même règle intégrée, comme indiqué ci-dessus.

2.12. Outre leur analyse sur la base des éléments mentionnés au paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne, les droits et activités protégés par la convention n° 87 de l'OIT doivent donc être appréciés à l'aune de la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne qui dispose notamment qu'il sera tenu compte, en même temps que du contexte, de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation de celui-ci.

2.13. Dans son projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, la CDI définit la pratique ultérieurement suivie au paragraphe 2 du projet de conclusion 4 comme suit :

« Une pratique ultérieure en tant que moyen d'interprétation authentique en vertu de l'article 31, paragraphe 3 *b*), est constituée par toute conduite dans l'application du traité, après la conclusion de celui-ci, par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité. »¹⁰

2.14. Dans son commentaire relatif à ce paragraphe, la CDI a expliqué que le terme « conduite », ou « comportement » dans le commentaire, était « employé au sens de l'article 2 des articles de la Commission sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite », ce qui signifiait qu'« il [pouvait] donc s'agir non seulement d'actions mais aussi d'omissions, y compris un silence pertinent, qui contribu[ai]ent à établir l'accord »¹¹. Le comportement pouvait revêtir diverses formes¹². Selon le traité considéré, il pouvait s'agir non seulement d'un comportement à caractère externe, comme des actes officiels, des déclarations et des votes au niveau international, mais aussi d'actes internes de nature législative, exécutive ou judiciaire¹³. Pour qu'un comportement puisse être qualifié de pratique ultérieurement suivie au sens de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la

⁹ Conférence internationale du Travail, trente et unième session, résolution concernant la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation et de négociation collective, présentée par le Comité de la liberté syndicale et adoptée le 11 juillet 1947.

¹⁰ Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, avec commentaires, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2018, vol. II, deuxième partie, projet de conclusion 4, par. 2.

¹¹ *Ibid.*, commentaire relatif au projet de conclusion 4, p. 32.

¹² *Ibid.*, projet de conclusion 6, par. 2.

¹³ *Ibid.*, commentaire relatif au projet de conclusion 6, par. 2, p. 52.

convention de Vienne, il fallait déterminer si les parties au traité avaient pris position au sujet de son interprétation par une pratique¹⁴.

2.15. L'opportunité du recours à la pratique ultérieurement suivie pour interpréter des traités a été confirmée par la jurisprudence internationale, comme il ressort de celle de la Cour¹⁵ et d'autres juridictions internationales, dont la CEDH¹⁶. En matière d'interprétation des traités, la pratique ultérieurement suivie est définie comme une suite d'actes ou de déclarations « concordants, communs et d'une certaine constance » qui est suffisante pour établir l'existence d'une ligne de conduite perceptible dénotant l'accord des parties sur l'interprétation du traité¹⁷.

2.16. S'agissant de l'application de la convention n° 87 de l'OIT, il existe une pratique ultérieurement suivie sur une période de plus de 60 ans qui met en évidence l'accord des États parties sur une interprétation de la convention retenant que celle-ci garantit le droit de grève. Cette pratique peut être mise en évidence comme suit.

2.17. Les organes créés pour contrôler l'application des normes de l'OIT qui exercent notamment cette fonction à l'égard de la convention n° 87 sont le Comité de la liberté syndicale¹⁸ et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR)¹⁹.

2.18. À sa deuxième réunion en 1952, le Comité de la liberté syndicale a estimé que le droit de grève était l'un « des éléments essentiels du droit syndical » et a ajouté ce qui suit :

« Le droit de grève et celui d'organiser des réunions syndicales sont des éléments essentiels du droit syndical, et les mesures prises par les autorités pour faire respecter la légalité ne devraient donc pas avoir pour effet d'empêcher les syndicats d'organiser des réunions à l'occasion des conflits du travail. »²⁰

2.19. En 1959, la CEACR a considéré que les interdictions frappant le droit de grève étaient contraires aux articles 8 et 10 de la convention n° 87 de l'OIT²¹. En 1983, dans son étude d'ensemble, la CEACR a réaffirmé la conclusion formulée par le Comité de la liberté syndicale, à savoir que « le droit de grève [était] l'un des moyens essentiels dont dispos[aient] les travailleurs et leurs

¹⁴ *Ibid.*, projet de conclusion 6, par. 1.

¹⁵ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 248, par. 55 ; *Droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc (France c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1952*, p. 211.

¹⁶ CEDH, *Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), requête n° 15318/89, arrêt du 23 mars 1995, par. 79-80.

¹⁷ Organisation mondiale du commerce, « Japon — Taxes sur les boissons alcooliques », rapport de l'Organe d'appel (4 octobre 1996), WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, sect. E.

¹⁸ Le Comité de la liberté syndicale a été établi par l'OIT aux fins de l'examen des plaintes en matière de violation du droit syndical prévu dans les conventions n°s 87 et 98.

¹⁹ La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a été créée en tant qu'organe indépendant par la Conférence internationale du Travail pour analyser la manière dont les conventions sont appliquées par les États membres, en déterminant leur portée juridique et leur signification.

²⁰ Comité de la liberté syndicale, 2^e rapport (1952), cas n° 28 (Royaume-Uni-Jamaïque), par. 68.

²¹ Conférence internationale du Travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, quarante-troisième session, 1959, rapport III (partie IA), p. 115.

organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts sociaux et économiques »²². En 2008, dans son étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, elle a confirmé ce qui suit :

« i) le droit de grève est un droit dont doivent jouir les organisations de travailleurs (syndicats, fédérations et confédérations) ; ii) en tant que moyen essentiel pour la défense des intérêts des travailleurs au travers de leurs organisations, les catégories de travailleurs susceptibles d'être privées de ce droit et les restrictions susceptibles d'être mises à son exercice par la loi ne peuvent être que limitées ; iii) la grève doit avoir pour but de promouvoir et de défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs ; et iv) l'exercice légitime du droit de grève ne peut entraîner de sanctions d'aucune sorte, lesquelles seraient assimilables à des actes de discrimination antisyndicale. Dès lors, sous réserve des restrictions autorisées, l'interdiction générale de la grève est incompatible avec la convention, mais les organes de contrôle admettent l'interdiction des grèves sauvages. De plus, les grèves sont souvent déclenchées par les fédérations et confédérations qui devraient, selon la commission, se voir reconnaître le droit de grève. Par conséquent, les législations qui leur interdisent ce droit ne sont pas compatibles avec la convention. »

2.20. La grande majorité des États qui ont ratifié la convention n° 87 de l'OIT l'ont fait depuis que le Comité de la liberté syndicale et la CEACR ont reconnu le droit de grève inscrit dans cette convention. Sur les 152 États membres de l'OIT qui ont ratifié la convention, 138 l'ont fait après 1952, l'année où le Comité de la liberté syndicale s'est prononcé pour la première fois sur le droit de grève²³. En outre, 116 de ces 152 États ont ratifié la convention après la publication par la CEACR de la première étude d'ensemble sur la liberté syndicale en 1959. En faisant part de leur consentement à être liés par la convention n° 87, ces États n'ont pas fait de déclarations tendant à contester que le droit de grève était inhérent à la convention, alors même que les circonstances étaient telles qu'elles auraient appelé une réaction de leur part. On peut donc présumer qu'ils ont accepté ce droit comme faisant partie de la convention. En outre, aucun des États qui sont devenus parties à la convention n° 87 avant que le Comité de la liberté syndicale et la CEACR ne présentent leur point de vue sur le droit de grève n'a par la suite fait de déclaration, de réserve ou d'objection indiquant qu'il considérait que le droit de grève n'était pas protégé par la convention. Ce comportement correspondrait à celui visé par la conclusion 10 du projet de conclusions de la CDI sur les accords et la pratique ultérieurs relatifs à l'interprétation des traités, dont le paragraphe 1 souligne qu'« un accord au sens de l'article 31, paragraphe 3 b) [de la convention de Vienne sur le droit des traités], suppose une communauté de vues au sujet de l'interprétation du traité connue des parties et acceptée par elles », tandis que le paragraphe 2 confirme que « le silence de l'une ou plusieurs des parties peut constituer une acceptation de la pratique ultérieure lorsque les circonstances appellent une réaction »²⁴. Tel est manifestement le cas pour l'idée que le droit de grève est protégé par la convention n° 87 de l'OIT.

2.21. Cette interprétation de la convention n° 87 protégeant le droit de grève a été confirmée de façon constante par un grand nombre d'États parties à la convention dans leur pratique nationale et leur jurisprudence et elle n'est pas contestée par de nombreux autres. Bien que les vues des États parties puissent diverger sur la portée du droit de grève, ces derniers s'accordent vraisemblablement

²² Conférence internationale du Travail, *Étude d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective*, soixante-neuvième session, 1983, rapport III (partie 4B), p. 62.

²³ Comité de la liberté syndicale, 2^e rapport (1952), cas n° 28 (Royaume-Uni-Jamaïque), par. 68.

²⁴ Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités et commentaires y relatifs, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2018, vol. II, deuxième partie, projet de conclusion 10.

à reconnaître le principe selon lequel ce droit est protégé par la convention n° 87. Ce principe a également été reconnu au fil des ans par les organisations de travailleurs et d'employeurs, ce qui donne tout son sens à la nature tripartite de l'OIT.

2.22. La CDI a inclus, dans son projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs relatifs à l'interprétation des traités, le paragraphe 2 de la conclusion 13 qui dispose que le prononcé d'un organe conventionnel d'experts peut faire référence à une pratique ultérieurement suivie au sens du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne²⁵. Cette conclusion pourrait également s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux comités et commissions des organisations internationales, dont ceux de l'OIT²⁶. Le Comité de la liberté syndicale et la CEACR ont confirmé dans bien des cas la pratique des États parties à la convention n° 87 en démontrant que le droit de grève était un droit fondamental des travailleurs et de leurs organisations et en définissant les limites dans lesquelles il pouvait être exercé (voir la section 4 ci-dessous). Ce faisant, ils ont établi un ensemble de principes relatifs au droit de grève qui contribuent à préciser la portée des articles 3 et 10 de la convention n° 87, considérée à la lumière de son objet et de son but. En outre, les commissions d'enquête — qui statuent sur les plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT — interprètent également le droit de grève comme un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87 de l'OIT²⁷. Selon elles, « le droit de grève constitue l'un des moyens essentiels dont devraient disposer les organisations syndicales pour, conformément à l'article 10 de la convention, promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres »²⁸.

2.23. Lors de l'interprétation d'un traité, les vues exprimées par ces organes peuvent donc être prises en compte pour déterminer si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87 de l'OIT. La Cour elle-même a attaché de l'importance à l'interprétation adoptée par des organes indépendants spécialement chargés de contrôler l'application des traités²⁹.

2.24. Même si le droit de grève n'a pas été expressément énoncé dans la convention n° 87 de l'OIT lors de son adoption en 1948, le Royaume des Pays-Bas est d'avis que la pratique ultérieurement suivie par les États parties, au sens de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne, confirme que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention de l'OIT. Le bien-fondé de cette pratique trouve confirmation dans le fait que les articles 3 et 10 de la convention n° 87, interprétés dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la convention, couvrent le droit de grève.

²⁵ *Ibid.*, projet de conclusion 13.

²⁶ *Ibid.*, par. 4, y compris la note 122.

²⁷ Voir, par exemple, OIT, rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect, par le Gouvernement du Zimbabwe, de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, par. 575.

²⁸ OIT, rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner la plainte au sujet de l'observation par la Pologne de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, (n° 98), *Bulletin officiel*, supplément spécial série B, vol. LXVII (1984), par. 517.

²⁹ *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 664, par. 66.

D. Règles pertinentes de droit international

2.25. Outre la règle générale d'interprétation des traités et la pratique ultérieurement suivie par les États parties, l'alinéa *c*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne dispose qu'il sera tenu compte, en même temps que du contexte, de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». Cette règle d'interprétation ne vaut pas uniquement à la date d'adoption de la convention n° 87 de l'OIT.

2.26. Étant donné que d'autres accords, conclus après l'adoption de la convention n° 87, prévoient expressément le droit de grève et que de nombreux États parties à ces instruments sont également parties à la convention de l'OIT, ce droit fait l'objet d'une large reconnaissance au niveau international. Ces autres règles de droit international relatives au droit de grève, qu'elles soient expressément insérées dans d'autres traités ou qu'elles soient interprétées comme prévoyant le droit de grève, doivent être prises en compte lors de l'interprétation et de l'application des articles 3 et 10 de la convention n° 87 et du droit de grève qu'ils protègent.

2.27. La convention n° 87 a été adoptée en 1948. La convention européenne des droits de l'homme, qui ne prévoit pas non plus expressément le droit de grève, a été adoptée en 1950. La première décision du Comité de la liberté syndicale interprétant la convention n° 87 comme garantissant le droit de grève date de 1952. Tous les instruments internationaux pertinents adoptés par la suite par les États prévoient expressément le droit de grève. Près d'une décennie après que le Comité de la liberté syndicale eut rendu sa décision de 1952, la Charte sociale européenne, adoptée en 1961, a prévu expressément le droit de grève. Ce droit a été aussi expressément inscrit dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté en 1966, et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en 2000. En outre, en 2009, la CEDH a interprété l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme relatif à la liberté de réunion et d'association comme protégeant le droit de grève³⁰. On trouvera une description détaillée de ces instruments dans la section 3 ci-après.

2.28. Selon le Royaume des Pays-Bas et sur la base de l'analyse faite ci-dessus, il serait donc conforme à la règle d'interprétation des traités énoncée à l'alinéa *c*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne d'interpréter la convention n° 87 de l'OIT comme protégeant le droit de grève.

E. Moyens complémentaires d'interprétation

2.29. Dans certains cas, il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation selon l'article 32 de la convention de Vienne, notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, soit en vue de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit parce que les moyens d'interprétation de base aboutissent à une interprétation qui *a*) laisse le sens « ambigu ou obscur » ou *b*) conduit à un résultat qui est « manifestement absurde ou déraisonnable ». L'objectif, en pareil cas, n'est pas de confirmer le sens, mais de le déterminer.

2.30. La convention n° 87 de l'OIT doit donc d'abord être interprétée conformément à l'article 31 de la convention de Vienne. Comme indiqué ci-dessus, l'interprétation qui en découle est

³⁰ CEDH, *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, requête n° 68959/01, arrêt du 21 avril 2009.

claire : le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87. Son résultat n'est ni ambigu, ni obscur, ni absurde, ni déraisonnable.

2.31. Le recours à des moyens complémentaires d'interprétation, tels que les travaux préparatoires de la convention n° 87, ne constitue pas une solution subsidiaire autonome ; il s'agit seulement d'un moyen de confirmer le sens ou de le déterminer dans les cas indiqués ci-dessus. Ainsi, l'intention des États parties visée à l'article 32 de la convention de Vienne occupe une place secondaire par rapport aux éléments énoncés à son article 31. Il n'est donc pas nécessaire de faire appel aux travaux préparatoires dans le cas présent.

2.32. Malgré le caractère complémentaire de ce moyen d'interprétation, l'examen des travaux préparatoires de la convention n° 87 confirme la thèse qu'elle protège le droit de grève. Au cours des négociations tenues en 1947 et 1948, il a été proposé d'inscrire expressément le droit de grève dans le texte de la convention³¹, mais la portée de ce droit étant largement encadrée par le droit national, le temps nécessaire pour s'entendre sur les précisions qu'il fallait y apporter était trop long par rapport à celui dont disposaient les négociateurs. Par conséquent, bien que le droit de grève n'ait pas été expressément mentionné dans le texte final de la convention n° 87, les parties à la négociation ont considéré qu'il était couvert par la protection de la liberté syndicale³².

3. RECONNAISSANCE DU DROIT DE GRÈVE DANS LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX AUTRES QUE LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT

3.1. Comme nous l'avons mentionné plus haut, d'autres instruments internationaux — adoptés depuis que le Comité de la liberté syndicale a confirmé pour la première fois que le droit de grève était protégé par la convention n° 87 de l'OIT — reconnaissent expressément le droit de grève. C'est le cas de la Charte sociale européenne, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Charte de l'Union européenne. En outre, bien que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la convention européenne des droits de l'homme ne mentionnent pas expressément un tel droit, l'organe conventionnel compétent et la CEDH ont tous deux reconnu que le droit de grève entrainait dans le champ d'application du droit à la liberté syndicale au sens de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme.

A. Le droit de grève au regard du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

3.2. Dans une déclaration commune sur le droit de s'associer librement, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme ont rappelé ce qui suit :

« [L]e droit de grève est le corollaire de l'exercice effectif du droit de constituer des syndicats et d'y adhérer. Ils se sont tous deux évertués à protéger le droit de grève dans le cadre du suivi de la mise en œuvre par les États parties du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. »³³

³¹ Janice R. Bellace, « L'OIT et le droit de grève », *Revue internationale du travail*, vol. 153 (2014), n° 1, p. 46.

³² *Ibid.*, p. 46.

³³ Nations Unies, déclaration commune du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité des droits de l'homme, 6 décembre 2019, doc. E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4.

i) Position du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit de grève au regard du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

3.3. L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels établit, entre autres, le droit de former des syndicats et de s'y affilier. Le droit de grève est mentionné à l'alinéa *d*) du paragraphe 1 de cet article, qui dispose que :

« 1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer : ... *d*) le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte — ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte — aux garanties prévues dans ladite convention. »

3.4. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté que « les droits syndicaux, la liberté syndicale et le droit de grève [étaient] déterminants pour l'instauration, la préservation et la défense de conditions de travail justes et favorables »³⁴.

3.5. Dans l'exposé de ses vues sur le droit de grève prévu à l'article 8 du Pacte international, le Comité mentionne fréquemment la convention n° 87 de l'OIT³⁵. Par exemple, il relève que

« les agents publics qui ne fournissent pas des services essentiels peuvent exercer leur droit de grève, conformément à l'article 8 du Pacte et aux dispositions de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948 »³⁶.

ii) Position du Comité des droits de l'homme sur le droit de grève au regard du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

3.6. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne mentionne pas expressément le droit de grève, mais son article 22 prévoit ce qui suit :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou

³⁴ Nations Unies, observation générale n° 23 (2016) sur le droit à des conditions de travail justes et favorables (article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 27 avril 2016, doc. E/C.12/GC/23.

³⁵ Nations Unies, observations finales concernant le rapport initial du Monténégro, 15 décembre 2014, doc. E/C.12/MNE/CO/1, par. 15 ; observations finales concernant le quatrième rapport périodique de l'Australie, 12 juin 2009, doc. E/C.12/AUS/CO/4, par. 19.

³⁶ Nations Unies, observations finales concernant le cinquième rapport périodique de l'Allemagne, 12 juillet 2011, doc. E/C.12/DEU/CO/5, par. 20.

la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte — ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte — aux garanties prévues dans ladite convention. »

3.7. Le Comité des droits de l'homme s'est intéressé au droit de grève dans une moindre mesure que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mais il considère que l'article 22 du Pacte relatif aux droits civils et politiques — qui établit le droit de s'associer librement — protège ce droit. Par exemple, dans le cadre de l'examen d'un rapport périodique, il s'est déclaré préoccupé par le fait que « des fonctionnaires qui ne fournissaient pas des services essentiels ne bénéficiaient pas pleinement du droit de grève », faisant référence à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³⁷.

B. Le droit de grève dans le cadre du Conseil de l'Europe

3.8. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, le droit de grève est protégé par la Charte sociale européenne, qui mentionne expressément ce droit, ainsi que par les conclusions de son organe de suivi, le Comité européen des droits sociaux, et par la jurisprudence de la CEDH.

i) Position du Comité européen des droits sociaux sur le droit de grève au regard de la Charte sociale européenne

3.9. La Charte sociale européenne a été adoptée en 1961 et révisée en 1996. Elle garantit les droits sociaux et économiques fondamentaux et met particulièrement l'accent sur la protection des personnes vulnérables, telles que les personnes âgées, les enfants, les personnes handicapées et les migrants.

3.10. La Charte sociale européenne contient des garanties concernant un certain nombre de droits sociaux des travailleurs, notamment le droit de négociation collective et le droit de grève. Ce dernier est établi au paragraphe 4 de l'article 6, qui se lit comme suit :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties ... reconnaissent : ... le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur. »

3.11. Dans l'exposé de ses vues sur le paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne, le Comité européen des droits sociaux déclare que « le droit de négociation collective et

³⁷ Concluding observations on the fourth periodic report of Estonia, 18 April 2019, CCPR/C/EST/CO/4, par. 32 ; Nations Unies, observations finales concernant le troisième rapport périodique de l'Estonie, 4 août 2010, doc. CCPR/C/EST/CO/3, par. 15.

le droit de mener des actions collectives sont primordiaux pour garantir l'autonomie des syndicats et protéger les conditions d'emploi des travailleurs »³⁸.

ii) Interprétation du droit de grève par la CEDH au regard de la convention européenne des droits de l'homme

3.12. Il n'est pas fait expressément mention du droit de grève dans la convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, la CEDH a jugé que l'article 11 de la convention concernant la « liberté de réunion et d'association » protégeait ce droit.

3.13. L'article 11 est libellé comme suit :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

3.14. Dans l'affaire *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, la CEDH dit ce qui suit :

« L'essence d'un système de négociation collective volontaire est qu'il doit être possible à un syndicat qui n'est pas reconnu par un employeur d'entreprendre des actions, y compris, si nécessaire, des actions de grève, afin de persuader l'employeur d'engager une négociation collective avec lui sur les questions dont le syndicat estime qu'elles sont importantes pour les intérêts de ses membres. »³⁹

3.15. Dans son arrêt rendu en l'affaire *Demir et Baykara c. Turquie*⁴⁰, la CEDH, siégeant en Grande Chambre, a pour la première fois reconnu expressément que le droit de négociation collective faisait partie du droit à la liberté de réunion et d'association établi à l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, elle a considéré que le droit de grève était protégé par l'article 11 de la convention, en faisant état de la reconnaissance de ce droit par les comités et commissions de l'OIT :

« La grève, qui permet à un syndicat de faire entendre sa voix, constitue un aspect important pour les membres d'un syndicat dans la protection de leurs intérêts ... La Cour note également que le droit de grève est reconnu par les organes de contrôle de l'Organisation internationale du Travail (OIT) comme le corollaire indissociable du

³⁸ Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO)*, réclamation n° 85/2012 (résolution adoptée par le Comité des ministres le 5 février 2014).

³⁹ CEDH, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, requêtes n°s 30671/96 et 30678/96, arrêt du 2 juillet 2002, par. 46.

⁴⁰ CEDH, *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], requête n° 34503/97, arrêt du 12 novembre 2008, par. 155 et 169-170.

droit d'association syndicale protégé par la convention C87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. »⁴¹

3.16. La CEDH a, à plusieurs reprises, tenu compte des vues du Comité de la liberté syndicale dans son interprétation de la convention européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire *Ognevenko v. Russia*, elle a fait référence à l'OIT, plus précisément au recueil de décisions et de principes (cinquième édition (révisée), 2006) du Comité de la liberté syndicale, et a cité la section intitulée « Droit de grève »⁴². Dans l'affaire *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NFT) v. Norway*⁴³, elle a fait référence aux articles 3 et 11 de la convention n° 87 de l'OIT et au même recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale, en particulier à ses sections intitulées « Droit des organisations d'exercer librement leurs activités et de formuler leur programme d'action », « Autres activités des organisations syndicales (activités revendicatives, sit-in, réunions publiques, etc.) » et « Négociation collective »⁴⁴.

3.17. S'agissant en particulier de la grève, dans l'affaire *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, la CEDH a estimé que les actions syndicales secondaires étaient « reconnues et protégées, car considérées comme faisant partie de la liberté syndicale, par la convention n° 87 de l'OIT et par la Charte sociale européenne »⁴⁵ et que « le droit de grève [était] clairement protégé par l'article 11 [de la convention européenne des droits de l'homme] »⁴⁶. Elle a également dit ce qui suit :

« Il ne serait pas cohérent avec [la méthode d'interprétation déjà établie par la CEDH] que la Cour adopte au titre de l'article 11 [de la convention européenne des droits de l'homme] une interprétation de la portée de la liberté syndicale beaucoup plus étroite que celle qui prévaut en droit international. En outre, de nombreux pays d'Europe partagent cette conception large de la liberté syndicale puisqu'ils admettent depuis longtemps que les grèves secondaires sont une forme légale d'action syndicale. »⁴⁷

3.18. Dans le même arrêt, la CEDH a également noté qu'à la 101^e Conférence internationale du Travail, en 2012, « les gouvernements qui [avaient] pris la parole au cours des débats [avaient] déclaré que le droit de grève était "clairement établi et largement accepté en tant que droit fondamental" »⁴⁸.

3.19. Dans la récente affaire *Humpert et autres c. Allemagne*, la CEDH a réaffirmé que le droit de grève constituait « un outil important aux fins de la protection des intérêts professionnels [des] membres [des syndicats], et, pour les travailleurs syndiqués, un outil important aux fins de la défense

⁴¹ CEDH, *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, requête n° 68959/01, arrêt du 21 avril 2009, par. 24.

⁴² ECHR, *Ognevenko v. Russia*, Application No. 44873/09, 20 November 2018, par. 20.

⁴³ ECHR, *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NFT) v. Norway*, Application No. 45487/17, 10 June 2021.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 71-72.

⁴⁵ CEDH, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, requête n° 31045/10, arrêt du 8 avril 2014, par. 76.

⁴⁶ *Ibid.*, par. 84.

⁴⁷ *Ibid.*, par. 76.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 97.

de leurs intérêts »⁴⁹ et que « le droit de grève [était] clairement protégé par l'article 11 dès lors qu'un ou plusieurs syndicats [étaient] à l'origine de l'appel à la grève »⁵⁰.

C. Le droit de grève dans le cadre de l'Union européenne

3.20. En droit européen, le droit de grève est inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Selon l'article 28 de cette charte, qui établit le droit de négociation et d'action collectives :

« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève. »

3.21. Ce droit se fonde sur le droit de grève prévu à l'article 6 de la Charte sociale européenne et sur la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (points 12 à 14)⁵¹.

3.22. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a considéré, dans l'affaire *Viking*, que le droit de grève était un mode d'exercice du droit de mener des actions collectives et qu'il s'agissait d'un droit fondamental dans le cadre des libertés garanties par les traités de l'UE :

« Il convient de relever que le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, est reconnu tant par différents instruments internationaux auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré, tels que la charte sociale européenne ... et la convention n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée le 9 juillet 1948 par l'Organisation internationale du Travail, que par des instruments élaborés par lesdits États membres au niveau communautaire ou dans le cadre de l'Union, tels que la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs ... et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ...

[L]e droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, doit donc être reconnu en tant que droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect. »⁵²

3.23. La CJUE a réaffirmé cette position, selon laquelle le droit de grève constituait un droit fondamental, dans ses arrêts relatifs aux affaires *Laval* et *Airhelp Ltd*⁵³.

⁴⁹ CEDH, *Humpert et autres c. Allemagne*, requêtes n°s 59433/18, 59477/18, 59481/18 et 59494/18, arrêt du 14 décembre 2023, par. 104.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Journal officiel de l'Union européenne*, « Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux » (2007/C 303/02).

⁵² CJUE, affaire C-438/05, *Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) et Finnish Seamen's Union (FSU) c. Viking Line*, arrêt du 11 décembre 2007, [2007] ECR I-10779, par. 43.

⁵³ CJUE, affaire C-341/05, *Laval un Partneri c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 décembre 2007, ECLI:EU:C:2007:809, par. 91 ; voir aussi l'affaire *Airhelp Ltd/Scandinavian Airlines System Denmark – Norway – Sweden*, arrêt de la Cour (grande chambre) du 23 mars 2021, ECLI:EU:C:2021:226, par. 27 ; et affaire C-613/20, *CS c. Eurowings GmbH*, arrêt de la Cour du 6 octobre 2021, ECLI:EU:C:2021:820, par. 20.

4. RESTRICTIONS ADMISSIBLES ET NON ADMISSIBLES IMPOSÉES AU DROIT DE GRÈVE

A. Position des comités et commissions de l'OIT sur les restrictions imposées au droit de grève

4.1. Comme indiqué plus haut, le Comité de la liberté syndicale a estimé que le droit de grève était « un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la Convention n° 87 »⁵⁴ et « un droit fondamental des travailleurs et de leurs organisations »⁵⁵. Ce comité et, dans une moindre mesure, la CEACR ont également abordé la question de l'admissibilité des restrictions imposées au droit de grève.

i) Restrictions admissibles en matière de droit de grève

4.2. En général, le droit de grève est admis s'il est utilisé comme un moyen de défendre les « intérêts économiques et sociaux » des travailleurs⁵⁶ ; par conséquent, « les grèves purement politiques et celles décidées systématiquement longtemps avant que les négociations aient lieu » ne sont pas considérées comme légitimes⁵⁷.

4.3. Les conditions qui doivent être réunies pour qu'une grève soit considérée comme un acte licite « doivent être raisonnables et, en tout cas, ne pas être telles qu'elles constituent une limitation importante aux possibilités d'action des organisations syndicales »⁵⁸. Par exemple, le Comité de la liberté syndicale a relevé qu'« il ne sembl[ait] pas que réserver le droit de déclencher une grève aux seules organisations syndicales soit incompatible avec les normes de la Convention n° 87 »⁵⁹.

4.4. Le Comité de la liberté syndicale a également relevé que « l'interdiction générale des grèves ne saurait être justifiée que dans une situation de crise nationale aiguë et pour une durée limitée »⁶⁰ et que l'interdiction des piquets de grève et les restrictions imposées à certains types de grève, dont les « grèves sauvages », ne se justifieraient que si la grève perdait son caractère

⁵⁴ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282. OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 754 (recueil 2006, par. 523) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 344^e rapport, cas n° 2471 (Djibouti), par. 891 ; 346^e rapport, cas n° 2506 (Grèce), par. 1076 ; 346^e rapport, cas n° 2473 (Royaume-Uni/Jersey), par. 1532 ; 349^e rapport, cas n° 2552 (Bahreïn), par. 419 ; 354^e rapport, cas n° 2581 (Tchad), par. 1114 ; 362^e rapport, cas n° 2838 (Grèce), par. 1077

⁵⁵ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 751 (recueil 2006, par. 520).

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 760 (recueil 2006, par. 528) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 340^e rapport, cas n° 2413, par. 901 ; 344^e rapport, cas n° 2509 (Roumanie), par. 1245 ; 353^e rapport, cas n° 2619 (Comores), par. 573.

⁵⁸ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 789 (recueil 2006, par. 547) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 343^e rapport, cas n° 2432 (Nigéria), par. 1026 ; 346^e rapport, cas n° 2488 (Philippines), par. 1331 ; 357^e rapport, cas n° 2698 (Australie), par. 225 ; 359^e rapport, cas n° 2203 (Guatemala), par. 524 ; 371^e rapport, cas n° 2988 (Qatar), par. 850 ; 375^e rapport, cas n° 2871 (El Salvador), par. 231.

⁵⁹ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 756 (recueil 2006, par. 524).

⁶⁰ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 824 (recueil 2006, par. 570) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 343^e rapport (2006), cas n° 2426 (Burundi), par. 284 ; 371^e rapport, cas n° 3001 (État plurinational de Bolivie), par. 211.

pacifique⁶¹ ou troublait l'ordre public et faisait peser une menace sur les travailleurs poursuivant leurs activités⁶².

4.5. Les principales restrictions ou interdictions admissibles en matière de grève, y compris l'imposition d'un arbitrage obligatoire⁶³, ne peuvent en outre être admises que :

« pour les fonctionnaires agissant en tant qu'organe de la puissance publique ou pour les travailleurs des services essentiels au sens strict du terme (c'est-à-dire les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans l'ensemble ou dans une partie de la population) »⁶⁴.

4.6. Toutefois, selon le Comité de la liberté syndicale,

« une définition trop extensive de la notion de fonctionnaire est susceptible d'aboutir à une limitation très large, voire à une interdiction, du droit de grève de ces travailleurs. L'interdiction du droit de grève dans la fonction publique devrait se limiter aux fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État »⁶⁵.

⁶¹ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 937 (recueil, 2006, par. 649) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 350^e rapport, cas n° 2252 (Philippines), par. 171 ; 356^e rapport, cas n° 2488 (Philippines), par. 148 ; 356^e rapport, cas n° 2652 (Philippines), par. 1216 ; 376^e rapport, cas n° 3096 (Pérou), par. 894.

⁶² Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 938 (recueil, 2006, par. 650) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 346^e rapport, cas n° 2473 (Royaume-Uni/Jersey), par. 1544 ; 350^e rapport (2008), cas n° 2602 (République de Corée), par. 694 ; 376^e rapport (2015), cas n° 3096 (Pérou), par. 894 ; 348^e rapport, cas n° 2519 (Sri Lanka), par. 1143 ; 362^e rapport (2011), cas n° 2815 (Philippines), par. 1370.

⁶³ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282 OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 818 (recueil, 2006, par. 565) ; 371^e rapport du Comité, cas n° 2988 (Qatar), par. 853.

⁶⁴ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 779 (recueil 2006, par. 541 et 576) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 340^e rapport (2006), cas n° 1865 (République de Corée), par. 751 ; 344^e rapport (2007), cas n° 2467 (Canada), par. 578 ; 346^e rapport (2007), cas n° 2500 (Botswana), par. 324 ; 348^e rapport (2007), cas n° 2433 (Bahreïn), par. 48, cas n° 2519 (Sri Lanka), par. 1141 ; 349^e rapport (2008), cas n° 2552 (Bahreïn), par. 421 ; 351^e rapport (2008), cas n° 2355 (Colombie), par. 361, cas n° 2581 (Tchad), par. 1336 ; 353^e rapport (2009), cas n° 2631 (Uruguay), par. 1357 ; 354^e rapport (2009), cas n° 2649 (Chili), par. 395 ; 356^e rapport (2010), cas n° 2654 (Canada), par. 370 ; 357^e rapport (2010), cas n° 2698 (Australie), par. 224 ; 362^e rapport (2011), cas n° 2741 (États-Unis), par. 767 ; 365^e rapport (2012), cas n° 2723 (Fidji), par. 778 et 842 ; 367^e rapport (2013), cas n° 2894 (Canada), par. 335, cas n° 2885 (Chili), par. 384, cas n° 2929 (Costa Rica), par. 637, cas n° 2860 (Sri Lanka), par. 1182 ; CLS, 370^e rapport (2013), cas n° 2956 (État plurinational de Bolivie), par. 142 ; 371^e rapport (2014), cas n° 3001 (État plurinational de Bolivie), par. 211, cas n° 2988 (Qatar), par. 851 ; 372^e rapport (2014), cas n° 3022 (État plurinational de Bolivie), par. 614 ; 374^e rapport (2015), cas n° 3057 (Canada), par. 213 ; 377^e rapport (2016), cas n° 3107 (Canada), par. 240 ; 378^e rapport (2016), cas n° 3111 (Pologne), par. 715 ; dossier du BIT, vol. 5, document n° 272, cas n° 1304 (Costa Rica), réclamation présentée par la confédération des travailleurs du Costa Rica (CTC), la confédération authentique des travailleurs démocratiques (CATD), la confédération unitaire des travailleurs (CUT), la confédération des travailleurs démocratiques du Costa Rica (CCTD) et la confédération nationale des travailleurs (CNT), alléguant l'inexécution des conventions internationales du travail n°s 11, 87, 98 et 135 par le Costa Rica, *Bulletin officiel*, vol. LXVIII, 1985, par. 99 ; dossier du BIT, vol. 5, document n° 275, cas n° 1971 (Danemark), réclamation présentée par l'association des employés du secteur des transports aériens (ASEATS) et l'association du personnel de bord de Maersk Air (ACCMA) alléguant le non-respect par le Danemark des conventions n°s 87 et 98, *Bulletin officiel*, vol. LXXXII, 1999, par. 55.

⁶⁵ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282 OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 816 (recueil 2006, par. 575) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 344^e rapport (2007), cas n° 2365 (Zimbabwe), par. 1446 ; 378^e rapport (2016), cas n° 3111 (Pologne), par. 715.

4.7. Sont considérés comme des services essentiels : les services de santé publique⁶⁶, les services d'électricité⁶⁷, les services d'approvisionnement en eau⁶⁸, les services téléphoniques⁶⁹, la police et les forces armées⁷⁰, les services de lutte contre l'incendie⁷¹, les centres de détention publics et privés⁷², la fourniture d'aliments pour les élèves en âge scolaire et le nettoyage des établissements scolaires⁷³, ainsi que le contrôle du trafic aérien⁷⁴.

4.8. Toutefois, les services considérés comme essentiels peuvent également dépendre de la situation particulière du pays et le Comité de la liberté syndicale a indiqué qu'« un service non essentiel [pouvait] devenir essentiel si la grève dépass[ait] une certaine durée ou une certaine étendue »⁷⁵.

4.9. Selon le Comité de la liberté syndicale également, les travailleurs « privés du droit de grève parce qu'ils assurent des services essentiels doivent se voir offrir des garanties appropriées

⁶⁶ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282 OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 925 (recueil 2006, par. 585) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 349^e rapport (2008), cas n° 2552 (Bahreïn), par. 422 ; 351^e rapport (2008), cas n° 2581 (Tchad), par. 1336 ; 355^e rapport (2009), cas n° 2659 (Argentine), par. 240.

⁶⁷ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282 OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 840 (recueil 2006, par. 585) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 349^e rapport (2008), cas n° 2552 (Bahreïn), par. 422 ; 351^e rapport (2008), cas n° 2581 (Tchad), par. 1336 ; 362^e rapport (2011), cas n° 2723 (Fidji), par. 842 ; 365^e rapport (2012), cas n° 2723 (Fidji), par. 778.

⁶⁸ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 840 (recueil 2006, par. 585) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 349^e rapport (2008), cas n° 2552 (Bahreïn), par. 422 ; 351^e rapport (2008), cas n° 2581 (Tchad), par. 1336 ; 354^e rapport (2009), cas n° 2649 (Grèce), par. 395 ; 362^e rapport (2011), cas n° 2723 (Fidji), par. 842 ; 365^e rapport (2012), cas n° 2723 (Fidji), par. 778.

⁶⁹ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 840 (recueil 2006, par. 585) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 349^e rapport, cas n° 2552, par. 422 ; 351^e rapport, cas n° 2581, par. 1336 ; 362^e rapport, cas n° 2723, par. 842 ; 365^e rapport, cas n° 2723, par. 778.

⁷⁰ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 840 (recueil 2006, par. 585) ; voir aussi le 349^e rapport du Comité (2008), cas n° 2552 (Bahreïn), par. 422.

⁷¹ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 840 (recueil 2006, par. 585) ; voir aussi le 351^e rapport du Comité (2008), cas n° 2581 (Tchad), par. 1336.

⁷² Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 840 (recueil 2006, par. 585) ; voir aussi le 349^e rapport du Comité (2008), cas n° 2552 (Bahreïn), par. 422.

⁷³ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 840 (recueil 2006, par. 585) ; voir aussi le 360^e rapport du Comité (2011), cas n° 2784 (Argentine), par. 243.

⁷⁴ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 840c (recueil 2006, par. 585) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 349^e rapport (2008), cas n° 2552 (Bahreïn), par. 422 ; 351^e rapport (2008), cas n° 2581 (Tchad), par. 1336 ; 353^e rapport (2009), cas n° 2631 (Uruguay), par. 1357 ; 362^e rapport (2011), cas n° 2785 (Espagne), par. 736, cas n° 2841 (France), par. 1041 ; 376^e rapport (2015), cas n° 3079 (République dominicaine), par. 421.

⁷⁵ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 837 (recueil 2006, par. 582) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 343^e rapport (2006), cas n° 2432 (Nigéria), par. 1024 ; 348^e rapport (2007), cas n° 2519 (Sri Lanka), par. 1142 ; 349^e rapport (2008), cas n° 2552 (Bahreïn), par. 422 ; 351^e rapport (2008), cas n° 2355 (Colombie), par. 361, cas n° 2581 (Tchad), par. 1336 ; 354^e rapport (2009), cas n° 2581 (Tchad), par. 1114 ; 372^e rapport (2014), cas n° 3038 (Norvège), par. 469.

pour protéger leurs intérêts » et « compenser les restrictions qui auraient été imposées à leur liberté d'action pendant les différends survenus » dans les entreprises ou les services concernés⁷⁶.

4.10. Quant à la CEACR, elle a relevé que, en ce qui concernait les fonctionnaires n'exerçant pas des fonctions d'autorité au nom de l'État et les services qui n'étaient pas considérés comme essentiels au sens strict du terme,

« mais où les grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population, ou dans les services publics d'importance primordiale, dans lesquels il [était] important d'assurer la satisfaction des besoins de base des usagers, l'introduction d'un service minimum négocié, comme solution de rechange possible à une interdiction totale de la grève, pourrait être appropriée »⁷⁷.

ii) Restrictions non admissibles en matière de droit de grève

4.11. Bien que certaines restrictions imposées au droit de grève soient considérées comme admissibles, d'autres sont jugées incompatibles avec la convention n° 87 de l'OIT. Le Comité de la liberté syndicale a souligné à cet égard ce qui suit :

« [U]ne interdiction absolue de la grève constituerait une limitation sérieuse du droit des organisations de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (article 10 de la Convention) et pourrait aller à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention en vertu duquel "la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues (par la Convention)", garanties qui comportent le droit pour les syndicats d'organiser librement leur activité (art. 3). »⁷⁸

4.12. Le Comité de la liberté syndicale a également conclu que des « restrictions excessives à l'exercice du droit de grève imposées aux travailleurs constitu[aient] une violation importante des principes de la liberté syndicale »⁷⁹.

⁷⁶ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 853 (recueil 2006, par. 595) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 344^e rapport (2007), cas n° 2467 (Canada), par. 578 ; 349^e rapport (2008), cas n° 2552 (Bahreïn), par. 421 ; 350^e rapport (2008), cas n° 243 (Estonie), par. 726 ; 356^e rapport (2010), cas n° 2654 (Canada), par. 376 ; 367^e rapport (2013), cas n° 2860 (Sri Lanka), par. 1182 ; 370^e rapport (2013), cas n° 2956 (État plurinational de Bolivie), par. 142 ; 355^e rapport (2009), cas n° 2659 (Argentine), par. 241 ; 371^e rapport (2014), cas n° 2988 (Qatar), par. 854 ; 374^e rapport (2015), cas n° 2941 et 3026 (Pérou), par. 662.

⁷⁷ Dossier du BIT, vol. 4, document n° 196, CIT, 110^e session, 2022, rapport III (partie A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 99-100 (Albanie) ; dossier du BIT, vol. 4, document n° 195, CIT, 109^e session, 2021, rapport III/addendum (partie A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 194-199 (Fidji) ; dossier du BIT, vol. 4, document n° 228, CIT, 109^e session, 2020, rapport III (partie A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 91-92 (Burkina Faso).

⁷⁸ OIT, rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner les plaintes au sujet de l'observation par la Grèce de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (Vol/LIV, 1971, n° 2, supplément spécial), p. 63, par. 261.

⁷⁹ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 274, p. 345-346, cas n° 1810 et 1830 (Türkiye), réclamation présentée par la confédération des syndicats ouvriers de Türkiye (TURK-IS), alléguant l'inexécution par la Türkiye de la convention n° 87 ; plainte contre le Gouvernement de la Türkiye déposée par la confédération des syndicats progressistes de Türkiye (DISK), *Bulletin officiel*, vol. LXXIX, 1996, par. 61-63.

4.13. Les restrictions que le Comité juge non admissibles peuvent être regroupées en trois catégories : i) celles imposées à certains types de grève ; ii) celles concernant les procédures ; et iii) l'incrimination de la grève.

4.14. S'agissant des restrictions imposées à certains types de grève :

- a) une interdiction générale des grèves de solidarité pourrait donner lieu à des « abus » et les travailleurs devraient pouvoir prendre de telles mesures « pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale »⁸⁰ ;
- b) l'exclusion des « boycotts secondaires et des actions syndicales à l'appui d'accords multi-entreprises du champ d'application des actions syndicales protégées » pourrait restreindre de manière abusive le droit de grève⁸¹ ;
- c) « l'interdiction des grèves liés à des conflits en matière de reconnaissance (en vue de la négociation collective) n'est pas conforme aux principes de la liberté syndicale »⁸².

4.15. S'agissant des restrictions concernant les procédures :

- a) « les procédures légales régissant le droit de grève ne devraient pas être compliquées au point que, dans la pratique, il soit impossible de se mettre légalement en grève »⁸³ ;
- b) « l'interdiction des grèves dans les professions rurales lorsque les produits risquent de se détériorer » n'est pas admissible⁸⁴ ;
- c) les mécanismes de conciliation et de médiation ne doivent « pas être si complexes ou entraîner des délais si longs qu'une grève licite devienne impossible en pratique ou soit privée de toute efficacité »⁸⁵ ;
- d) l'obligation de donner un préavis à l'employeur avant de déclencher une grève peut être considérée comme admissible, mais seulement pour autant que le préavis soit raisonnable⁸⁶ (un

⁸⁰ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 926 (recueil 2006, par. 534) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 346^e rapport (2007), cas n° 2473 (Royaume-Uni), par. 1543 ; 357^e rapport (2010), cas n° 2698 (Australie), par. 220.

⁸¹ Voir, par exemple, 357^e rapport du Comité (2010), cas n° 2698 (Australie), par. 220.

⁸² Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 773 (recueil 2006, par. 536).

⁸³ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 790 (recueil 2006, par. 548) ; voir aussi le 359^e rapport du Comité (2011), cas n° 2203 (Guatemala), par. 524.

⁸⁴ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 278, p. 371, rapport de la commission d'enquête chargée d'examiner la plainte concernant l'exécution par le Nicaragua des conventions n°s 87, 98 et 144, *Bulletin officiel*, vol. LXXIV, 1991, par. 506.

⁸⁵ 375^e rapport du Comité (2015), cas n° 2794 (Kiribati), par. 387.

⁸⁶ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 799 (recueil 2006, par. 552) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 340^e rapport (2006), cas n° 415 (Serbie-et-Monténégro), par. 1257 ; 344^e rapport (2007), cas n° 2509 (Sri Lanka), par. 1246 ; 346^e rapport (2007), cas n° 2473 (Royaume-Uni/Jersey), par. 1542 ; 376^e rapport (2015), cas n° 2994 (Tunisie), par. 1002.

préavis de 48 heures a été considéré comme un délai raisonnable⁸⁷, tout comme un préavis de 20 jours dans des services d'intérêt social ou public)⁸⁸ ;

- e) l'imposition d'une limite à la durée d'une grève constitue une source de préoccupation, la grève étant le moyen ultime dont les travailleurs disposent pour assurer la défense de leurs intérêts⁸⁹.

4.16. S'agissant des restrictions consistant dans l'incrimination de la grève, le Comité de la liberté syndicale a relevé ce qui suit :

- a) il devrait être possible d'« imposer des sanctions pour fait de grève uniquement dans les cas où les grèves ne sont pas en conformité avec les principes de la liberté syndicale et [ces sanctions] ne devraient pas être disproportionnées par rapport à la gravité des infractions, ce qui n'est pas le cas quand les grévistes encourent des peines pouvant aller jusqu'à deux ans, même trois ans, de prison »⁹⁰ ;
- b) « nul ne devrait pouvoir être privé de liberté ni faire l'objet de sanctions pénales pour le simple fait d'avoir organisé une grève pacifique ou d'y avoir participé »⁹¹ ni « faire l'objet de sanctions pour avoir déclenché ou tenté de déclencher une grève légitime »⁹² ;
- c) « l'usage de la force armée et la réquisition de grévistes pour briser une grève de revendications professionnelles, en dehors des services essentiels ou dans des circonstances de la plus haute gravité, constituent une violation grave de la liberté syndicale »⁹³ ;
- d) « toute intervention des forces de sécurité dans des situations où des travailleurs font grève devrait avoir pour seul objectif d'assurer l'ordre public. Le recours aux forces de sécurité pour d'autres

⁸⁷ 344^e rapport du Comité (2007), cas n° 2509 (Roumanie), par. 1246.

⁸⁸ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 801 (recueil 2006, par. 553).

⁸⁹ 376^e rapport du Comité (2015), cas n° 2994 (Tunisie), par. 1002.

⁹⁰ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 274, p. 345-346, cas n°s 1810 et 1830 (Turquie), réclamation présentée par la confédération des syndicats ouvriers de Turquie (TURK-IS), alléguant l'inexécution par la Turquie de la convention n° 87 ; plainte contre le Gouvernement de la Turquie déposée par la confédération des syndicats progressistes de Turquie (DISK), *Bulletin officiel*, vol. LXXIX, 1996, par. 61-63.

⁹¹ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 586 (recueil 2006, par. 672) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 344^e rapport (2007), cas n° 2471 (Djibouti), par. 894 ; 348^e rapport (2007), cas n° 2494 (Indonésie), par. 962 ; 353^e rapport (2009), cas n° 1865 (République de Corée), par. 715 ; 358^e rapport (2010), cas n° 2742 (État plurinational de Bolivie), par. 279 ; 362^e rapport (2011), cas n° 2788 (Argentine), par. 254, cas n° 2812 (Cameroun), par. 395, cas n° 2741 (États-Unis), par. 772 ; 363^e rapport (2012), cas n° 2854 (Pérou), par. 1042 ; 364^e rapport (2012), cas n° 2727 (République bolivarienne du Venezuela), par. 1083 ; 374^e rapport (2015), cas n° 3029 (État plurinational de Bolivie), par. 111 ; voir aussi 230^e rapport (1983), cas n° 1184 (Chili), par. 282 ; dossier du BIT, vol. 5, document n° 281, « Vers la liberté et la dignité au Myanmar, rapport de la commission d'enquête établie conformément à l'article 26 de la Constitution pour étudier la question du non-respect par le Myanmar des Conventions n°s 87 et 29, 4 août 2023 », par. 586.

⁹² Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 953 (recueil 2006, par. 660) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 343^e rapport (2006), cas n° 2472 (Indonésie), par. 966 ; 346^e rapport (2007), cas n° 2473 (Royaume-Uni/Jersey), par. 1532 ; 348^e rapport (2007), cas n° 2494 (Indonésie), par. 961 ; 351^e rapport (2008), cas n° 2569 (République de Corée), par. 640 ; 355^e rapport (2009), cas n° 2664 (Pérou), par. 1089 ; 358^e rapport (2010), cas n° 2735 (Indonésie), par. 608 ; 359^e rapport (2011), cas n° 2754 (Indonésie), par. 680 ; 360^e rapport (2011), cas n° 2747 (République islamique d'Iran), par. 840 ; 362^e rapport (2011), cas n° 2794 (Kiribati), par. 1138 ; 367^e rapport (2013), cas n° 2938 (Bénin), par. 227 ; 368^e rapport (2013), cas n° 2972 (Pologne), par. 824 ; 370^e rapport (2013), cas n° 2994, par. 735 ; 372^e rapport, cas n° 3004, par. 573 ; 374^e rapport, cas n° 3030, par. 536 ; 376^e rapport, cas n° 2994 (Tunisie), par. 1002.

⁹³ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 921 (recueil 2006, par. 635).

objectifs, et en particulier celui de disperser des grévistes pacifiques sur un lieu de travail, est une ingérence dans les affaires des syndicats »⁹⁴.

B. Position du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité des droits de l'homme sur les restrictions imposées au droit de grève

4.17. Dans ses observations finales sur les pratiques des États en matière de droit de grève, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est intéressé aux restrictions imposées à ce droit et a jugé que, comme dans les décisions des commissions et comités de l'OIT, elles pouvaient être classées en trois grandes catégories : i) les restrictions imposées à certains types de grève, principalement à la grève dans les secteurs qui fournissent des « services essentiels » ; ii) les restrictions concernant les procédures ; et iii) l'incrimination de la grève.

4.18. S'agissant des restrictions intéressant certains types de grève et les « services essentiels », le Comité a noté que

- a) « les catégories de travailleurs auxquelles il est interdit d'exercer le droit de grève doivent être limitées aux seuls domaines dans lesquels une grève donnerait lieu à des situations faisant peser un danger sur la vie⁹⁵, aux travailleurs qui fournissent des services essentiels, conformément à la Convention n° 87 de l'OIT, et, en ce qui concerne la fonction publique, aux fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité publique »⁹⁶ ; et
- b) « le fait que tous les employés du secteur public et tous les fonctionnaires, même ceux qui ne travaillent pas dans des services publics essentiels, ... n'ont pas le droit de faire grève ... est contraire au paragraphe 2 de l'article 8 du Pacte ... ainsi qu'à la Convention de l'OIT n° 87 »⁹⁷.

⁹⁴ Dossier du BIT, vol. 5, document n° 282, OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 586 (recueil 2006, par. 672) ; voir aussi les rapports suivants du Comité : 344^e rapport (2007), cas n° 2471 (Djibouti), par. 894 ; 348^e rapport (2007), cas n° 2494 (Indonésie), par. 962 ; 353^e rapport (2009), cas n° 1865 (République de Corée), par. 715 ; 358^e rapport (2010), cas n° 2742 (État plurinational de Bolivie), par. 279 ; 362^e rapport (2011), cas n° 2788 (Argentine), par. 254, cas n° 2812 (Cameroun), par. 395, cas n° 2741 (États-Unis), par. 772 ; 363^e rapport (2012), cas n° 2854 (Pérou), par. 1042 ; 364^e rapport (2012), cas n° 2727 (République bolivarienne du Venezuela), par. 1083 ; 374^e rapport (2015), cas n° 3029 (État plurinational de Bolivie), par. 111 ; 230^e rapport, cas n° 1184 (Chili), par. 282 ; dossier du BIT, vol. 5, document n° 281, « Vers la liberté et la dignité au Myanmar, rapport de la commission d'enquête établie conformément à l'article 26 de la Constitution pour d'étudier la question du non-respect par le Myanmar des conventions nos 87 et 29 », 4 août 2023, par 586.

⁹⁵ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Azerbaïdjan, doc. E/1998/22 (1997) 61, par. 349.

⁹⁶ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Australie, doc. E/2001/22 (2000) 66, par. 394 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Azerbaïdjan, doc. E/2005/22 (2004) 59, par. 486.

⁹⁷ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Japon, doc. E/2002/22 (2001) 90, par. 600 ; voir aussi observations finales concernant le troisième rapport périodique du Panama, 31 mars 2023, doc. E/C.12/PAN/CO/3, par. 28-29 ; observations finales concernant le sixième rapport périodique d'El Salvador, 9 novembre 2022, doc. E/C.12/SLV/CO/6, par. 37 d) ; observations finales concernant le rapport initial de Bahreïn, 4 août 2022, par. 25 c) ; observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Tchéquie, 28 mars 2022, doc. E/C.12/CZE/CO/3, par. 27 a) ; observations finales concernant le troisième rapport périodique du Bénin, 27 mars, doc. 2020, E/C.12/BEN/CO/3, par. 30 a) ; observations finales concernant le troisième rapport périodique de l'Estonie, 27 mars 2019, doc. E/C.12/EST/CO/3, par. 27 ; observations finales concernant le rapport initial de Cabo Verde, 27 novembre 2018, doc. E/C.12/CPV/CO/1, par. 37 ; observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Fédération de Russie, 16 octobre 2017, doc. E/C.12/RUS/CO/6, par. 34.

4.19. S'agissant des restrictions concernant les procédures, le Comité note que

- a) le droit de grève ne doit pas être restreint par l'imposition du recours à un arbitrage obligatoire⁹⁸ assortie de sanctions exécutoires, y compris le travail obligatoire, pour des services dont l'interruption ne risque pas de mettre en danger la vie, la santé ou la sécurité personnelle de tout ou partie de la population, un tel mécanisme ayant « pour effet de rendre illégales la plupart des grèves »⁹⁹ ;
- b) « la longueur excessive de la procédure prévue pour qu'une grève soit déclarée légale constitue une restriction au droit énoncé à l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 8 du Pacte »¹⁰⁰ ;
- c) exiger « un quorum des deux tiers du nombre total de travailleurs et l'accord d'au moins la moitié des travailleurs présents à la réunion qui décide d'une grève » risque d'imposer des restrictions abusives au droit de grève¹⁰¹ ;
- d) donner « aux autorités tout pouvoir, ou presque, pour se prononcer sur le caractère légal d'une action revendicative » est « excessivement restrictif »¹⁰².

4.20. En ce qui concerne l'incrimination de la grève, le Comité a exhorté les États à « renoncer à toutes poursuites pénales contre les syndicats pour faits de grève [et] ... à s'abstenir de recourir à la force sauf quand cela [était] absolument nécessaire au maintien de l'ordre public »¹⁰³. Il les a également invités instamment à « veiller à ce que le droit de former des syndicats libres et indépendants soit respecté et à ce que le droit de grève puisse être exercé sans crainte d'intimidation »¹⁰⁴. En outre, il a noté que les travailleurs devraient pouvoir « exercer librement leurs droits syndicaux, notamment les droits de négociation collective, de grève et de représentation syndicale, et [être] efficacement protégés contre les représailles »¹⁰⁵, et que les États devraient « s'abstenir de toute mesure pouvant aboutir à des atteintes au droit de grève et ... mener des enquêtes indépendantes sur les allégations de représailles contre des travailleurs participant à des grèves »¹⁰⁶.

⁹⁸ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Sénégal, doc. E/C.12/CPV/CO/1, par. 266 ; Malte, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, doc. E/2005/22 (2004), par. 346.

⁹⁹ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Maurice, doc. E/1995/22 (1994), par. 175.

¹⁰⁰ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Bolivie, doc. E/2002/22 (2001), par. 273.

¹⁰¹ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Fédération de Russie, doc. E/C.12/1/Add.94 (2003), par. 21.

¹⁰² Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, République de Corée, doc. E/1996/22 (1995) par. 71 ; voir aussi République de Corée, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, doc. E/2002/22 (2001), par. 230.

¹⁰³ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, République de Corée, doc. E/2002/22 (2001), par. 249 ; voir aussi Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Colombie, doc. E/1996/22 (1995), par. 188.

¹⁰⁴ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, République arabe syrienne, doc. E/2002/22 (2001), par. 428 ; voir aussi observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Chine (y compris Hong Kong (Chine) et Macao (Chine)), 22 mars 2023, doc. E/C.12/CHN/CO/3, par. 139.

¹⁰⁵ Nations Unies, observations finales concernant le quatrième rapport périodique de l'Azerbaïdjan, 2 novembre 2021, doc. E/C.12/AZE/CO/4, par. 31 ; observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Colombie, 19 octobre 2017, doc. E/C.12/COL/CO/6, par. 39.

¹⁰⁶ Nations Unies, observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la République de Corée, 19 octobre 2017, doc. E/C.12/KOR/CO/4, par. 39.

4.21. Le Comité a fait référence à d'autres cas d'incrimination de la grève dans ses observations finales, notant qu'ils n'étaient pas compatibles avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à savoir

- a) le droit de grève n'a pas été respecté lorsqu'un gouvernement « a intimidé, voire arrêté, des grévistes à plusieurs reprises »¹⁰⁷ ou lorsque « des médecins et des infirmiers qui avaient organisé des grèves [ont] été arrêtés et licenciés »¹⁰⁸ ;
- b) il est

« totalement inacceptable que les faits de grève tombent sous le coup de la loi pénale ... le Comité est profondément troublé par la force excessive dont a fait preuve la police pour s'opposer aux manifestations récentes, déclenchées par des licenciements massifs. Il considère que la conjugaison de ces différents éléments constitue incontestablement une négation des droits énoncés à l'article 8 du Pacte »¹⁰⁹ ;
- c) l'imposition de « sanctions, y compris l'emprisonnement ... constitue une inobservation de l'obligation [énoncée] à l'article 8 du Pacte »¹¹⁰ ;
- d) tout État devrait « c) ... prévenir et ... sanctionner tous les actes de représailles à l'égard de travailleurs qui exercent leur droit de grève ; et d) ... remettre en liberté les travailleurs qui ont été indûment arrêtés pour avoir exercé leurs droits du travail »¹¹¹.

4.22. Le Comité des droits de l'homme s'est intéressé aux restrictions imposées au droit de grève dans une moindre mesure que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mais a noté — par exemple en ce qui concerne les exigences procédurales — qu'une législation était

« trop restricti[ve] notamment en ce qu'[elle] interdi[sait] la grève dans des services qui ne [pouvaient] pas être considérés comme essentiels et en ce qu'[elle] impos[ait] une majorité des deux tiers pour lancer un mot d'ordre de grève, ce qui [pouvait] représenter une violation de l'article 22 [du Pacte international relatif aux droits civils et politiques] »¹¹².

4.23. Comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'homme s'est également déclaré préoccupé par « l'ampleur de la violence exercée contre des syndicalistes et [l]es pratiques d'intimidation utilisées par des agents d'opérations en mer ainsi que

¹⁰⁷ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Guinée, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, doc. E/1997/22 (1996), par. 201.

¹⁰⁸ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Zimbabwe, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, doc. E/1998/22 (1997), par. 74 ; observations finales sur le rapport de l'ex-République yougoslave de Macédoine valant deuxième à quatrième rapports périodiques, 16 juillet 2016, doc. E/C.12/MKD/CO/2-4, par. 35 ; observations finales concernant le troisième rapport périodique de l'Argentine, 14 décembre 2011, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, doc. E/C.12/ARG/CO/3, par. 19.

¹⁰⁹ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, République de Corée, doc. E/2002/22 (2001), par. 230.

¹¹⁰ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, République arabe syrienne, doc. E/2002/22 (2001), par. 411 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Iraq, doc. E/1998/22 (1997), par. 260 ; observations finales concernant le rapport initial et les deuxième et troisième rapports périodiques de l'Éthiopie, 31 mai 2012, doc. E/C.12/ETH/CO/1-3, par. 12 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales concernant les deuxième à quatrième rapports périodiques de Sri Lanka, 9 décembre 2010, doc. E/C.12/LKA/CO/2-4, par. 22.

¹¹¹ Nations Unies, observations finales concernant le rapport initial de la Namibie, 23 mars 2016, doc. E/C.12/NAM/CO/1, par. 40.

¹¹² Nations Unies, Comité des droits de l'homme, Lituanie, doc. A/59/40 vol. I (2004), par. 71, point 18).

[le] nombre élevé de grèves qui [étaient] déclarées illégales »¹¹³ et les « arrestations de syndicalistes au cours de mouvements de grève »¹¹⁴.

C. Positions sur le droit de grève et interprétation de ce droit dans le cadre du Conseil de l'Europe

i) Position du Comité européen des droits sociaux sur les restrictions imposées au droit de grève

4.24. La Charte sociale européenne évoque, au paragraphe 1 de son article G, la possibilité de restreindre les droits qu'elle établit (dont le droit de grève, prévu à son article 6) :

« Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs. »

4.25. Toutefois, le Comité européen des droits sociaux a souligné ce qui suit :

« Les textes du droit interne qui empêchent *a priori* l'exercice du droit de mener des actions collectives ou qui n'en autorisent l'exercice que dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires pour obtenir des normes minimales de travail ... enfreindraient le droit fondamental des travailleurs et des syndicats de recourir à l'action collective pour protéger les intérêts économiques et sociaux des travailleurs. »¹¹⁵

4.26. Le Comité a indiqué que les grèves politiques n'étaient pas couvertes par l'article 6 de la Charte sociale européenne, qui visait à protéger « le droit de négociation collective », de telles grèves étant considérées comme ne relevant pas de la négociation collective¹¹⁶.

4.27. S'agissant des restrictions admissibles imposées au droit de grève, le Comité a précisé que chaque État pouvait réglementer l'exercice du droit de grève, à condition que toute restriction supplémentaire ainsi imposée à ce droit puisse être justifiée conformément au paragraphe 1 de l'article G de la Charte sociale européenne¹¹⁷. Il s'ensuit que le droit des syndicats de mener des

¹¹³ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, Guatemala, doc. A/51/40 vol. I (1996), par. 239 ; Comité des droits de l'homme, Bolivie, doc. A/52/40, vol. I (1997), par. 214.

¹¹⁴ Nations Unies, observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Guinée, 7 décembre 2018, doc. CCPR/C/GIN/CO.3, par. 45-46.

¹¹⁵ Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*, réclamation n° 85/2012 (résolution adoptée par le Comité des ministres le 5 février 2014), par. 120.

¹¹⁶ Déclaration d'interprétation concernant le paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne, conclusion II (1971).

¹¹⁷ Comité européen des droits sociaux, *Confédération européenne des syndicats (CES), Confédération of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB), Confédération of Labour "Podkrepa" (CL "Podkrepa") c. Bulgarie*, réclamation n° 32/2005, décision du 16 octobre 2006, par. 24.

actions collectives n'est pas un droit absolu et peut faire l'objet de restrictions qui répondent aux critères énoncés dans cet article et sont proportionnées au but légitime poursuivi¹¹⁸.

4.28. En prévoyant que les restrictions doivent être « prescrites par la loi », le paragraphe 1 de l'article G de la Charte sociale européenne n'exige pas qu'elles soient nécessairement imposées par les seules dispositions législatives¹¹⁹. En effet, la jurisprudence des tribunaux nationaux peut aussi satisfaire à cette exigence, sous réserve qu'elle remplisse les critères de stabilité et de prévisibilité nécessaires pour offrir une sécurité juridique suffisante aux parties concernées¹²⁰. Le Comité a estimé en outre que l'expression « prescrites par la loi » supposait l'existence de procédures équitables¹²¹.

4.29. Le Comité a également indiqué que l'interdiction de la grève dans les secteurs des affaires intérieures, de la défense nationale et de la sécurité de l'État pouvait servir un but légitime, les arrêts de travail dans ces secteurs étant de nature à faire peser des menaces sur l'ordre public et la sécurité nationale¹²². Toutefois, l'interdiction pure et simple de la grève à ces travailleurs, sans distinction de fonctions, ne pouvait être considérée comme proportionnée à la situation spécifique de chacun des secteurs concernés et, par conséquent, nécessaire dans une société démocratique. La mise en place d'une obligation de service minimum dans ces secteurs pouvait être considérée comme conforme au paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne¹²³.

4.30. L'interdiction de certains types d'action collective, voire l'instauration d'une limitation générale du droit de mener des actions collectives en vue de barrer la voie à des initiatives à visées illégitimes ou abusives (par exemple, des visées n'ayant rien à voir avec l'exercice des droits des travailleurs), n'était pas nécessairement contraire au paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne¹²⁴. Les formes excessives ou abusives d'action collective, comme les blocages prolongés, qui entravaient le maintien de l'ordre public ou restreignaient indûment les droits et libertés d'autrui pouvaient être limitées ou interdites par la loi¹²⁵.

4.31. S'agissant des restrictions non admissibles, le Comité a déclaré que l'interdiction totale de l'exercice du droit de grève par les syndicats présentait le risque que leurs intérêts légitimes ne

¹¹⁸ Comité européen des droits sociaux, *LO et TCO c. Suède*, réclamation n° 85/2012, décision du 3 juillet 2013, par. 118.

¹¹⁹ Comité européen des droits sociaux, *Confédération européenne des syndicats (CES)/Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB)/Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (CSC)/Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) c. Belgique*, réclamation n° 59/2009, décision sur le bien-fondé du 13 septembre 2011, par. 43.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*, par. 44.

¹²² Comité européen des droits sociaux, *Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande*, réclamation n° 112/2014, décision du 12 septembre 2017, par. 113, citant les conclusions I (1969) de l'observation interprétative du paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne ; Comité européen des droits sociaux, *Confédération européenne des syndicats (CES), Confédération of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB), Confédération of Labour "Podkrepa" (CL "Podkrepa") c. Bulgarie*, réclamation n° 32/2005, décision du 16 octobre 2006, par. 45.

¹²³ Comité européen des droits sociaux, *Matica Hrvatskih Sindikata c. Croatie*, réclamation n° 116/2015, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2018, par. 114 ; voir également Comité européen des droits sociaux, conclusions XVII-1 (2006), République tchèque.

¹²⁴ Comité européen des droits sociaux, *Confédération syndicale suédoise (LO) et Confédération suédoise des employés professionnels (TCO) c. Suède*, réclamation n° 85/2012, décision du 3 juillet 2013, par. 119.

¹²⁵ *Ibid.*

soient pas pris en compte¹²⁶. Par conséquent, de telles restrictions imposées au droit de grève ne pouvaient pas être considérées comme « prescrites par la loi »¹²⁷.

4.32. En outre, une interdiction générale du droit de grève, même dans les secteurs essentiels, n'était pas admissible, car elle ne pouvait être considérée comme nécessaire dans une société démocratique. Le Comité a estimé que refuser le droit de grève aux fonctionnaires en général ne pouvait être considéré comme compatible avec la Charte sociale européenne. Toutefois, les États parties à la Charte disposaient d'une grande marge d'appréciation dans ces situations pour restreindre le droit de grève.

4.33. Le Comité a estimé que toute obligation de recourir à l'arbitrage ou à la médiation avant de pouvoir déclencher une grève était généralement contraire à la Charte. Pour lui, une telle obligation, qui était beaucoup plus contraignante qu'un délai de réflexion, constituait une restriction inadmissible du droit de grève¹²⁸.

4.34. En ce qui concernait les mesures prises à l'égard des grévistes, le Comité a noté que, selon le paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte, « les retenues effectuées sur les salaires des grévistes [devaient être] proportionnelles à la durée de la grève »¹²⁹.

ii) Interprétation par la CEDH des restrictions imposées au droit de grève prévu par la convention européenne des droits de l'homme

4.35. Dans l'affaire *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, la CEDH a admis que le droit de grève n'avait pas de caractère absolu et pouvait être soumis à certaines restrictions. Toutefois, elle a considéré, par exemple, que si l'interdiction du droit de grève pouvait concerner certaines catégories de fonctionnaires, elle ne pouvait s'étendre aux fonctionnaires en général ou aux travailleurs publics des entreprises commerciales ou industrielles de l'État¹³⁰. Dans l'affaire *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Espagne*, la CEDH a jugé admissible l'interdiction faite aux membres d'un syndicat de fonctionnaires de police d'exercer le droit de grève. Elle a estimé qu'il était objectivement justifié que les médecins et les pompiers conservent, quant à eux, le droit de grève, compte tenu de la nature très différente des fonctions confiées aux forces de police et aux travailleurs des autres secteurs¹³¹.

4.36. Dans l'affaire *Ognevenko v. Russia*, la CEDH a conclu à une violation de l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme, au motif que le licenciement du requérant avait constitué une restriction disproportionnée de son droit établi par cet article. Elle a considéré que l'interdiction de faire grève qui frappait certains types de cheminots constituait une restriction qui n'était pas suffisamment justifiée et était contraire aux règles du travail internationalement

¹²⁶ Comité européen des droits sociaux, conclusions (2018), Serbie.

¹²⁷ Comité européen des droits sociaux, *Confédération européenne des syndicats (CES)/Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB)/Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (CSC)/Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) c. Belgique*, réclamation n° 59/2009, décision du 13 septembre 2011, par. 44.

¹²⁸ Comité européen des droits sociaux, conclusions XVII-1 (2004), République tchèque.

¹²⁹ Comité européen des droits sociaux, *Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC) c. France*, réclamation n° 9/2000, par. 49.

¹³⁰ CEDH, *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, requête n° 68959/01, arrêt du 21 avril 2009, par. 32.

¹³¹ CEDH, *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Espagne*, requête n° 45892/09, arrêt du 21 avril 2015, par. 42.

reconnues. Elle a estimé que des sanctions telles que le licenciement étaient « de nature à dissuader » toute personne souhaitant le faire de participer à une grève pour défendre ses intérêts¹³². Dans la même affaire, elle a signalé que « l'OIT conseillait aux États d'exiger que les grévistes assurent des services minimums au lieu d'interdire la grève »¹³³.

4.37. Dans l'affaire *Humpert et autres c. Allemagne*, la CEDH a estimé qu'interdire une grève revenait à restreindre le droit à la liberté d'association d'un syndicat et de ses membres. Néanmoins, le droit de grève pouvait faire l'objet de certaines restrictions, telles que celles imposées aux fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État ou aux travailleurs qui fournissaient des services essentiels à la population, encore que, « [p]our pouvoir édicter une interdiction totale du droit de grève pour certaines catégories de ces travailleurs, l'État [devait] pouvoir s'appuyer sur des éléments solides propres à en démontrer la nécessité »¹³⁴.

4.38. La CEDH a estimé que les États étaient « en principe libres de décider des mesures qu'ils entend[aient] prendre pour garantir le respect de l'article 11, tant qu'ils veill[aient] dans le même temps à ce que la liberté syndicale ne se trouve pas vidée de sa substance en conséquence des restrictions imposées »¹³⁵. Pour déterminer si « une interdiction de faire grève touch[ait] à un élément essentiel de la liberté syndicale en ce qu'elle viderait cette liberté de sa substance », il fallait prendre en compte toutes les circonstances de l'affaire¹³⁶. La CEDH a également indiqué que

« les restrictions au droit de grève [pouvaient] servir à protéger les droits d'autrui, lesquels ne se limit[aient] pas aux droits de l'employeur pris dans un conflit du travail, et qu'elles p[ouvaient] servir à permettre à l'État de s'acquitter des obligations positives qui lui incomb[aient] en vertu du droit constitutionnel, de la convention et d'autres traités relatifs aux droits de l'homme »¹³⁷.

4.39. Dans l'affaire *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NFT) v. Norway*, la CEDH a résumé comme suit sa position sur la marge d'appréciation des États concernant les restrictions imposées au droit protégé par l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme :

« Pour ce qui est de la liberté d'association consacrée par l'article 11, l'évolution de la jurisprudence sur le fond de la question est marquée par deux principes directeurs : d'une part, la Cour tient compte de l'ensemble des mesures prises par l'État concerné pour garantir la liberté syndicale, sous réserve de sa marge d'appréciation ; d'autre part, elle n'accepte pas les restrictions qui touchent les éléments essentiels de la liberté syndicale, sans lesquels cette liberté serait vidée de sa substance. Ces deux principes ne sont pas contradictoires mais corrélés. Cette corrélation implique que l'État contractant concerné, tout en étant en principe libre de décider des mesures qu'il souhaite prendre

¹³² ECHR, *Ognevenko v. Russia*, Application No. 44873/09, 20 November 2018, par. 83.

¹³³ *Ibid.*, par. 77.

¹³⁴ CEDH, *Humpert et autres c. Allemagne*, requêtes n^{os} 59433/18, 59477/18, 59481/18 et 59494/18, arrêt du 14 décembre 2023, par. 107 ; ECHR, *Ognevenko v. Russia*, Application No. 44873/09, 20 November 2018, par. 73.

¹³⁵ CEDH, *Humpert et autres c. Allemagne*, requêtes n^{os} 59433/18, 59477/18, 59481/18 et 59494/18, arrêt du 14 décembre 2023, par. 144.

¹³⁶ *Ibid.*, par. 110.

¹³⁷ *Ibid.*, par. 136.

pour assurer le respect de l'article 11, a l'obligation de tenir compte des éléments considérés comme essentiels par la jurisprudence de la Cour. »¹³⁸

4.40. La CEDH s'est également prononcée sur les mesures, y compris les sanctions pénales, prises à l'encontre des personnes exerçant leur droit de grève. Dans l'affaire *Saime Özcan c. Turquie*¹³⁹, par exemple, elle a considéré que la condamnation d'enseignants ayant fait grève en vue d'obtenir de meilleures conditions de travail à une peine d'emprisonnement (commuée par la suite), assortie d'une interdiction temporaire d'exercer la profession d'enseignant, constituait une restriction non admissible et qu'il s'agissait d'une violation du droit à la liberté d'association et de réunion consacré par l'article 11 de la convention¹⁴⁰. De même, dans les affaires *Karaçay c. Turquie* et *Kaya et Seyhan c. Turquie*, elle a estimé que les mesures disciplinaires prises à l'encontre de fonctionnaires ayant participé à des grèves constituaient une restriction illicite du droit de grève et étaient par conséquent contraires à l'article 11 de la convention¹⁴¹.

D. Interprétation des restrictions imposées au droit de grève dans le cadre de l'Union européenne

4.41. Dans l'affaire *Viking*, la CJUE a reconnu que certaines restrictions imposées au droit de grève pouvaient être autorisées

« [s]i le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, doit donc être reconnu en tant que droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect, il n'en demeure pas moins que son exercice peut être soumis à certaines restrictions. En effet, ainsi que le réaffirme l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lesdits droits sont protégés conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales. »¹⁴²

4.42. La CJUE a également estimé que l'action collective en cause dans cette affaire constituait une restriction à la liberté d'établissement, prévue à l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, même si cette restriction pouvait, en principe, être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, telle que la protection des travailleurs¹⁴³. Elle a confirmé cet avis ultérieurement, dans l'affaire *Laval*, en précisant qu'une telle restriction serait justifiée pour autant

¹³⁸ ECHR, *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NFT) v. Norway*, Application No. 45487/17, 10 June 2021, par. 94.

¹³⁹ CEDH, *Saime Özcan c. Turquie*, requête n° 22943/04, arrêt du 15 septembre 2009, par. 22-24.

¹⁴⁰ CEDH, *Saime Özcan c. Turquie*, requête n° 22943/04, arrêt du 15 septembre 2009, par. 22-24 ; *Urcan et autres c. Turquie*, requêtes n°s 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 et 23676/04, arrêt du 17 juillet 2008, par. 34-36.

¹⁴¹ CEDH, *Karaçay c. Turquie*, requête n° 6615/03, arrêt du 27 mars 2007, par. 37-39 ; *Kaya et Seyhan c. Turquie*, requête n° 30946/04, arrêt du 15 septembre 2009, par. 30-32.

¹⁴² CJUE, affaire C-438/05, *International Transport Workers' Federation (ITF) et Finnish Seamen's Union (FSU) c. Viking Line*, arrêt du 11 décembre 2007 [2007] ECR I-10779, par. 44 ; voir également affaire C-28/20, *Airhelp Ltd c. Scandinavian Airlines System Denmark — Norway — Sweden*, arrêt de la Cour (grande chambre) du 23 mars 2021, ECLI:EU:C:2021:226, par. 27 ; affaire C-613/20, *CS c. Eurowings GmbH*, arrêt de la Cour du 6 octobre 2021, ECLI:EU:C:2021:820, par. 20.

¹⁴³ CJUE, affaire C-438/05, *International Transport Workers' Federation (ITF) et Finnish Seamen's Union (FSU) c. Viking Line*, arrêt du 11 décembre 2007 [2007] ECR I-10779, par. 77.

qu'elle soit propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre¹⁴⁴.

4.43. Dans l'affaire *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NFT) v. Norway*, la CEDH a fait référence aux affaires *Viking* et *Laval* portées devant la CJUE¹⁴⁵. Elle a noté que, dans ces deux affaires, « c'était l'équilibre entre le droit fondamental à l'action collective et les libertés économiques du marché intérieur qui était en cause »¹⁴⁶. La CEDH a estimé, à cet égard, qu'il appartenait aux juridictions nationales d'appliquer le droit national, si nécessaire en conformité avec le droit de l'UE ou de l'Espace économique européen, et que son rôle se limitait à évaluer la compatibilité des décisions de ces juridictions avec la convention européenne des droits de l'homme¹⁴⁷. En exerçant ainsi sa compétence, elle considérait que

« [d]ans l'optique de l'article 11 de la convention, la liberté d'établissement garantie dans l'Espace économique européen était non pas un droit fondamental faisant contrepoids au droit fondamental à la liberté d'association, mais plutôt un élément, certes important, à prendre en considération dans l'analyse de la proportionnalité au titre du paragraphe 2 de l'article 11 »¹⁴⁸.

5. LE DROIT INTERNE

5.1. En ce qui concerne le droit interne du Royaume des Pays-Bas, il convient de noter que le Royaume se compose de quatre pays qui décident de façon autonome de leurs affaires sociales, y compris le droit de grève : il s'agit des Pays-Bas, d'Aruba, de Curaçao et de Saint-Martin. Ces trois derniers pays relèvent de la partie caraïbe du Royaume, avec les îles Bonaire, Saint-Eustache et Saba, qui sont des entités publiques au sein de l'État des Pays-Bas. Chaque pays est responsable de l'application des dispositions de la convention n° 87 de l'OIT à l'intérieur de ses limites.

A. Interprétation du droit de grève aux Pays-Bas

5.2. Les Pays-Bas ont ratifié la Charte sociale européenne en 1980 et celle-ci s'applique de façon directe dans le pays. Le droit de grève n'y est pas réglementé par la législation, mais par la jurisprudence.

5.3. Des procédures de référé peuvent être engagées devant les juridictions civiles de première instance en matière d'action collective. Lorsque temps presse, ces procédures sont utilisées pour obtenir une décision des tribunaux dans un délai court voire très court, la possibilité étant toutefois donnée aux deux parties d'exprimer leur point de vue. Aux Pays-Bas, elles répondent aux critères d'une procédure régulière au sens de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme. Les parties peuvent interjeter appel d'une décision rendue par la juridiction de première instance.

¹⁴⁴ CJUE, affaire C-341/05, *Laval un Partneri c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, arrêt du 18 décembre 2007, [2007] ECR I- 11767, par. 91.

¹⁴⁵ ECHR, *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NFT) v. Norway*, Application No. 45487/17, 10 June 2021, par. 67.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*, par. 118.

¹⁴⁸ *Ibid.*

L'arrêt de la cour d'appel peut ensuite faire l'objet d'un recours auprès de la Cour suprême des Pays-Bas, dont la décision est finale au niveau national.

5.4. Les juridictions de première instance et d'appel peuvent demander à la Cour suprême de rendre une décision préjudicielle lorsque se pose, au cours d'une procédure au fond ou d'une procédure de référé, une question de droit sur laquelle la Cour ne s'est pas encore prononcée et qui peut avoir une incidence importante sur des affaires similaires en cours ou ultérieures. Une telle décision peut être demandée par les juridictions de leur propre initiative, mais les parties à la procédure peuvent aussi inviter la juridiction compétente à la demander. Les juridictions nationales peuvent, et dans certains cas doivent, en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, également demander à la CJUE de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du droit de l'Union européenne ou la validité des actes des institutions et autres organes de l'Union. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, le protocole n° 16 à la convention européenne des droits de l'homme habilite les plus hautes juridictions d'une partie contractante à adresser à la CEDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits définis par la convention ou les protocoles s'y rapportant.

5.5. Dans l'affaire des *Chemins de fer néerlandais*¹⁴⁹ de 1986, la Cour suprême a estimé que le paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne avait un effet direct en ce qu'il liait toutes les personnes en application de l'article 93 de la Constitution et que, selon l'article 94 de celle-ci, il primait sur la législation néerlandaise. Cette disposition internationale ayant un effet direct, les parties privées pouvaient l'invoquer directement dans les procédures civiles devant les juridictions néerlandaises. La licéité des actions des syndicats était directement évaluée par ces juridictions à l'aune du paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne et des restrictions ou limitations visées au paragraphe 1 de l'article G de celle-ci.

5.6. S'agissant des restrictions imposées au droit de grève, la Cour suprême a déclaré dans l'affaire *FNV c. Streekvervoer*¹⁵⁰ qu'une grève relevant du paragraphe 4 de l'article 6 de la charte sociale européenne devait, en principe, être reconnue comme un exercice légitime du droit de négociation collective établi dans ledit article, nonobstant les conséquences éventuelles qu'une grève pouvait avoir pour l'employeur et les tiers. Elle a estimé que, compte tenu du devoir de protection qui devait être respecté à l'égard des personnes et de leurs biens en application de l'article 6:162 du code civil néerlandais, les tribunaux ne pouvaient imposer des restrictions à une grève que si celle-ci portait atteinte aux droits des tiers ou à l'intérêt public dans une telle mesure qu'elle entraînait la nécessité urgente de mettre en place ces restrictions pour protéger les intérêts de la société. La Cour suprême a jugé qu'il s'agissait d'une question de proportionnalité, qui ne pouvait être tranchée qu'en évaluant les différents intérêts en jeu dans l'exercice du droit établi au paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne et les intérêts qui étaient touchés par un tel exercice. Cette évaluation devait prendre en compte l'ensemble des éléments caractérisant le différend entre les parties, en les appréciant les uns par rapport aux autres et en les replaçant dans leur contexte global.

5.7. En outre, la Cour suprême a estimé dans son arrêt dans l'affaire précitée des *Chemins de fer néerlandais* que toute action collective relevant du paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne était illicite si elle ne respectait pas ce qu'elle a appelé les « règles du jeu » (« *spelregels* »), notamment si le préavis n'avait pas été donné en temps utile. En outre, la grève

¹⁴⁹ *Netherlands Railways (NS) case* (« *NS Spoorwegstaking* »), Dutch Supreme Court, 30 May 1986, ECLI:NL:HR:1986, NJ 1986, 688, par. 3.2-3.7 (voir l'annexe 2 du présent exposé écrit pour les extraits traduits en anglais).

¹⁵⁰ *FNV c. Streekvervoer case*, Dutch Supreme Court, 21 March 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2309, NJ 1997, 437, par. 4.3 (voir l'annexe 3 du présent exposé écrit pour les extraits traduits en anglais).

devait être une mesure de dernier recours (déclenchée uniquement lorsque toutes les autres possibilités avaient été épuisées).

5.8. La Cour suprême a estimé que l'évaluation du respect de ces règles du jeu visait à vérifier que les règles de procédure étaient respectées avant de vérifier que l'action collective était nécessaire au sens du paragraphe 1 de l'article G de la Charte sociale européenne et que cette évaluation permettait de déterminer si les syndicats étaient habilités à recourir à la grève. Cette vérification de la conformité aux règles du jeu venait donc en sus des restrictions autorisées aux termes du paragraphe 1 de l'article G de la Charte.

5.9. Le régime d'appréciation de la licéité de la grève a été ultérieurement modifié par la Cour suprême dans ses arrêts rendus dans l'affaire *Enerco* en 2014 et dans l'affaire *Amsta* en 2015. Ces arrêts, qui sont examinés ci-dessous (et dont des extraits pertinents en anglais figurent dans les annexes du présent exposé), ont élargi la portée de la notion d'« action collective » figurant au paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne et se sont écartés du critère de conformité avec les règles du jeu.

i) Arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Enerco* (2014)

5.10. L'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Enerco* concernait des actions collectives organisées dans le port d'Amsterdam par les syndicats contre l'entreprise de manutention Rietlanden, qui refusait de conclure une convention collective. Enerco, une entreprise de lavage de charbon, avait engagé Rietlanden pour décharger l'*Evgenia*, un navire de mer chargé de 120 000 tonnes de charbon. Le conflit entre Rietlanden et les syndicats a débouché sur une grève sans préavis à la mi-octobre 2012. En raison de cette grève, la cargaison de l'*Evgenia* n'a pas été entièrement déchargée. Enerco a alors commencé à chercher une autre entreprise pour terminer le travail, mais les syndicats ont appelé les responsables syndicaux des entreprises similaires à se déclarer solidaires de la grève à Rietlanden et à ne pas décharger les navires. Les syndicats ont déclaré que le travail devait être « boycotté » (car il faisait l'objet d'une action de grève et ne devait pas être mené à bien). En raison de ces grèves de solidarité, le navire n'a été déchargé ni par Rietlanden ni par ses concurrents. Enerco a demandé une ordonnance de référé interdisant aux syndicats de promouvoir des grèves de solidarité. La demande ne portait donc pas sur la grève dans l'entreprise visée, mais sur la grève de solidarité menée chez les concurrents.

5.11. La Cour suprême a infirmé l'arrêt de la cour d'appel, qui avait considéré que l'appel au boycott du travail lancé par les syndicats ne relevait pas du champ d'application du paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne, au motif que cette action avait été menée dans une entreprise différente de celle qui était visée par la grève. Elle a estimé que, eu égard à cette disposition, il n'y avait pas lieu d'opter pour une interprétation restrictive de la notion d'« action collective », qu'elle a interprétée au sens large. Elle a indiqué que les syndicats étaient, en principe, libres de choisir les moyens de parvenir à leurs fins. Pour déterminer si une forme d'action était admissible au titre de la Charte, il convenait d'examiner si cette action pouvait raisonnablement contribuer à l'exercice effectif du droit de négociation collective. Si la réponse à cette question était positive, l'action collective entrait dans le champ d'application du paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte. L'exercice du droit à l'action collective ne pouvait être limité que conformément à l'article G de la Charte.

5.12. Ayant établi que l'action collective consistant à appeler au boycott du travail relevait du champ d'application du paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne, la Cour suprême a considéré qu'elle était par principe licite et qu'il appartenait donc à Enerco de démontrer qu'elle n'était pas nécessaire.

ii) Arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Amsta* (2015)

5.13. L'arrêt *Amsta* concerne une action collective menée par le syndicat AbvaKabo FNV (« ci-après, la FNV ») dans les locaux d'Amsta, un prestataire de soins. À la demande de la FNV, des consultations avaient eu lieu sur les conditions d'emploi des salariés de l'entreprise. Ces consultations n'ayant pas abouti au résultat souhaité par la FNV, elle a ensuite organisé des actions collectives à trois reprises, sous la forme d'arrêts de travail de deux heures chacun dans deux établissements d'Amsta. Le 2 février 2013, les salariés de cette entreprise ont à nouveau mené une action collective, qui consistait à refuser l'accès au bâtiment aux cadres supérieurs et aux responsables qui ne soutenaient pas l'action.

5.14. Amsta a sollicité une ordonnance de référé interdisant à la FNV d'organiser des actes d'occupation des locaux, faisant valoir que la FNV avait participé à « l'occupation inopinée » de ses locaux le 2 février 2013 et qu'elle craignait que la nouvelle action annoncée pour le 8 février 2013 ne conduise à nouveau à une telle occupation. Dans son arrêt rendu en 2015, la Cour suprême a statué sur la question de savoir si l'occupation inopinée des locaux du 2 février 2013 relevait du champ d'application du paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne.

5.15. La Cour suprême a estimé qu'il découlait de son arrêt de 2014 rendu dans l'affaire *Enerco* que les « règles du jeu » ne constituaient plus un critère autonome et supplémentaire pour apprécier la licéité d'une action collective. Selon elle, ces règles restaient toutefois des éléments importants pour évaluer si le droit à l'action collective devait être limité ou interdit dans certains cas sur le fondement du paragraphe 1 de l'article G de la Charte.

5.16. La Cour suprême a également noté que si l'action collective touchait des personnes particulièrement vulnérables (telles que les jeunes, les personnes handicapées et les personnes âgées), elle serait plus vraisemblablement considérée comme illicite au cas où elle mettrait en péril leur prise en charge, ce qui n'était pas le cas en l'occurrence.

5.17. Il découle de cet arrêt de la Cour suprême que les juridictions ne peuvent plus juger illicite une action collective au seul motif qu'elle ne respecte pas les règles du jeu. Elles peuvent toujours prendre en compte le principe du dernier recours et l'obligation de donner un préavis en temps utile comme des éléments pertinents pour évaluer la licéité d'une action collective au sens de l'article G de la Charte sociale européenne, même s'ils ne constituent plus des conditions d'existence de la licéité de la grève ni des critères d'évaluation autonomes à appliquer avant l'examen de la nécessité prévue au paragraphe 1 de l'article G de la Charte. D'autres éléments peuvent être pris en compte, comme la nature et la durée de l'action collective, la relation entre l'action et son objectif, le préjudice causé par l'action aux intérêts de l'employeur ou de tiers et la nature de ces intérêts et de ce préjudice, ainsi que les intérêts des personnes particulièrement vulnérables, telles que les jeunes, les personnes handicapées et les personnes âgées.

5.18. Les décisions rendues par la Cour suprême dans les affaires *Enerco* et *Amsta* ont donc élargi la marge de manœuvre dont les syndicats disposaient pour mener des actions collectives en cas de conflit. Néanmoins, les tribunaux peuvent toujours limiter le droit à l'action collective, voire interdire celle-ci, en cas de nécessité urgente de le faire pour protéger les droits et libertés d'autrui.

B. Interprétation du droit de grève dans les pays de la partie caraïbe du Royaume des Pays-Bas

5.19. S'agissant de Curaçao, le droit de grève — comme aux Pays-Bas — n'y est pas inscrit dans la loi, et le paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne s'applique. Le droit de grève peut être exercé lorsque les employeurs et les syndicats ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le contenu des conventions collectives. Dans l'exercice de ce droit, les syndicats des secteurs public et privé sont tenus de respecter les critères établis par la jurisprudence et utilisés par les tribunaux pour évaluer la licéité de l'action collective.

5.20. Même si le droit de grève est un droit fondamental, il n'est pas absolu. Tout syndicat est en principe libre de choisir les moyens qui s'imposent pour atteindre son objectif. Toutefois, les tribunaux peuvent interdire certaines actions qui ne contribuent pas raisonnablement à l'exercice effectif du droit de négociation collective. Un tribunal peut, dans le cadre d'une procédure de référé, interdire certaines actions lorsqu'il est démontré que la grève ne peut être considérée comme « une nécessité urgente ». La licéité de la grève est évaluée en tenant compte des critères suivants issus de la jurisprudence : i) la nature et la durée des actions ; ii) l'équilibre entre l'action et le but qu'elle vise à atteindre ; iii) le préjudice causé aux intérêts des tiers ou des employeurs ; iv) la prise en compte ou non de certaines règles, telles que le préavis donné (voir l'affaire *Amstra*)¹⁵¹ ; et v) le fait que l'action réponde à la condition de solution de « dernier recours »¹⁵².

5.21. En ce qui concerne Aruba, le droit de grève — comme aux Pays-Bas — n'y est pas plus inscrit dans la loi, et le paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne s'applique. En outre, le droit de grève est régi par le paragraphe 13 de l'article premier de la Constitution d'Aruba (« *Staatsregeling van Aruba* ») qui est aligné sur l'article 9 de la Constitution des Pays-Bas. Cet article reconnaît le droit à la liberté d'association et de réunion, sous réserve de la responsabilité de chacun prévue par l'ordonnance nationale (« *Landsverordening* »). L'alinéa 2 du paragraphe 13 de l'article premier de la Constitution d'Aruba dispose que ce droit peut être limité par ordonnance nationale afin de protéger la santé publique, d'assurer la sécurité du trafic et de combattre ou prévenir les désordres.

5.22. En ce qui concerne le droit de grève à Saint-Martin, selon la jurisprudence de la Cour suprême des Pays-Bas¹⁵³, le paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne — où est mentionné le droit de grève — a un effet direct dans le Royaume des Pays-Bas. En raison du statut de pays constitutif du Royaume des Pays-Bas, obtenu par Saint-Martin le 10 octobre 2010, la Charte sociale européenne s'applique aussi directement à l'île. En règle générale, les travailleurs, y compris ceux du secteur public, jouissent donc du droit de grève. Le code pénal de Saint-Martin a été modifié en 2015 et plusieurs de ses articles qui n'étaient pas compatibles avec ce droit ont été abrogés.

¹⁵¹ *Vereniging van AbvaKabo FNV v. Stichting AMSTA* (« *Amsta case* »), Dutch Supreme Court, 19 June 2015, ECLI:NL:HR:2015:1687, par. 3.9 (voir l'annexe 5 du présent exposé écrit pour les extraits traduits en anglais).

¹⁵² *Antiliaanse Aannemersvereniging (AAV) van de Algemene Werknemersvereniging Curaçao (SGTK) and Curaçao Airport Partners (CAP) v. Algemene Bond van Overheids- en Overige Personeel (ABVO)*, Court of First Instance of Curaçao, ECLI:NL:OGEAC:2016:88, par. 4.5-4.13 (voir l'annexe 1 du présent exposé écrit pour les extraits traduits en anglais).

¹⁵³ *Netherlands Railways (NS) case*, Dutch Supreme Court, 30 May 1986, ECLI:NL:HR:1986, NJ 1986, par. 3.2-3.7 (voir l'annexe 2 du présent exposé écrit pour les extraits traduits en anglais).

Pour les travailleurs du secteur public, un tribunal civil peut interdire toute grève qui menace le bien-être ou la sécurité publics. Des modifications allant dans ce sens ont également été apportées à l'ordonnance nationale sur le droit positif de la fonction publique.

Respectueusement soumis.

Le représentant du Gouvernement
du Royaume des Pays-Bas,
conseiller juridique,
(Signé) M. René J.M. LEFEBER.

**6. ANNEXES : EXTRAITS TRADUITS EN ANGLAIS DES ARRÊTS NATIONAUX
AUXQUELS IL EST FAIT RÉFÉRENCE DANS LE PRÉSENT EXPOSÉ ÉCRIT**

[Pour la liste des annexes, veuillez consulter la pièce originale.]
