

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)**

**OBSERVATIONS ÉCRITES DU MEXIQUE**

**Septembre 2024**

*[Traduction du Greffe]*

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION .....	1
II. OBSERVATIONS ÉCRITES SUR L'INTERPRÉTATION CORRECTE DE LA CONVENTION N° 87 .....	1
III. OBSERVATIONS ÉCRITES CONCERNANT LE CONTENU ET LA PORTÉE DU DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87.....	5
IV. CONCLUSIONS.....	7

## I. INTRODUCTION

1. Le 16 mai 2024, le Mexique a communiqué son exposé écrit sur la question ci-après que l'Organisation internationale du Travail (OIT) a posée à la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour ») : « Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ? »

2. Conformément à l'ordonnance rendue par la présidente de la Cour le 16 novembre 2023, le Mexique soumet ses observations écrites sur les exposés déposés dans le cadre de la présente procédure consultative.

3. Il convient de relever qu'aucun État ni aucune organisation ayant déposé un exposé écrit n'a contesté la capacité de la Cour de donner l'avis consultatif demandé par l'OIT, qu'il s'agisse de sa compétence ou de son pouvoir discrétionnaire. De ce fait, et compte tenu des raisons avancées par le Mexique dans son exposé écrit du 16 mai, la Cour devrait considérer que les conditions sont réunies pour qu'elle donne son avis consultatif. En tout état de cause, conformément au principe de compétence de la compétence, c'est elle qui demeure juge de sa propre compétence en cas de doute.

4. Par conséquent, dans ses observations écrites, le Mexique traitera essentiellement de la question soumise par l'OIT et s'attachera à répondre à certains points soulevés par les exposés écrits d'autres États et d'organisations. À la suite de la présente introduction, il examinera, dans la partie II, la question de l'interprétation correcte de la convention n° 87 conformément à la règle générale d'interprétation. Après avoir montré que ledit traité prévoit bien la protection du droit de grève, il consacrerait la partie III aux éléments à prendre en compte pour évaluer le contenu et la portée de ce droit. Enfin, il résumerait les conclusions de ses observations écrites dans la partie IV.

## II. OBSERVATIONS ÉCRITES SUR L'INTERPRÉTATION CORRECTE DE LA CONVENTION N° 87

5. Certains États et certaines organisations internationales ont affirmé que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations n'est pas protégé par la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (ci-après, la « convention n° 87 »). Le principal argument avancé est que le texte du traité ne fait pas expressément référence à ce droit. Cette position repose prétendument sur une opération d'interprétation qui, de l'avis du Mexique, est incomplète. En outre, certaines opinions exprimées tendent à minorer la compétence de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et du Comité de la liberté syndicale (CLS) de l'OIT qui ont déclaré que le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

6. Le Mexique soutient que le droit de grève est protégé par la convention n° 87, et s'appuie à cet effet sur : *a*) l'interprétation des termes de la convention, lus dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de celle-ci ; et *b*) le recours, à titre subsidiaire, à la CEACR et au CLS de l'OIT, dont les avis peuvent être considérés comme des éléments complémentaires d'interprétation de la convention.

### A. L'interprétation des termes de la convention n° 87, lus dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de celle-ci

7. La règle générale d'interprétation consacrée à l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après, la « convention de Vienne ») comprend différents éléments qui doivent

être considérés comme un tout<sup>1</sup>. Comme la Commission du droit international (ci-après, la « CDI ») l'a précisé dans ses commentaires afférents à ladite convention, « l'application des moyens d'interprétation prévus dans l'article constitu[e] une seule opération complexe »<sup>2</sup> et « le processus d'interprétation constitue un tout et ... les dispositions de l'article forment une seule règle, étroitement intégrée »<sup>3</sup>. Il s'ensuit que les différents éléments de l'article 31 doivent être pris en compte pour déterminer si le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

8. Comme le Mexique l'a indiqué dans son exposé écrit, c'est l'article 3 de la convention n° 87 qui constitue à cet effet la disposition pertinente, dont il découle que cette convention protège le droit de grève. Cet article prévoit que les organisations de travailleurs ont le droit d'organiser leur activité. Celle-ci doit être conforme à l'objet et au but de la convention, à savoir protéger la liberté syndicale et le droit syndical afin de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs. La pratique et les accords ultérieurs appuient le fait que le droit de grève joue à cette fin un rôle fondamental et qu'il est intrinsèquement lié à la liberté syndicale.

9. Le Mexique a pris note de la position de certains États et organisations, qui font valoir que les termes de la convention sont très généraux et ne peuvent s'entendre comme englobant la protection du droit de grève, en particulier en ce qui concerne le terme « activité » qui, selon le Mexique, sert de point d'accès au droit de grève. Le Mexique a conscience que ce terme a une large portée et ne renvoie à aucune activité en particulier ; cela étant, dans le cadre du traité, une « activité » doit s'entendre de tout acte entrepris pour promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs, ce qui, dans le cas des travailleurs, comprend la grève.

10. En outre, il faut noter que la maxime *ut res magis valeat quam pereat*, présente implicitement dans l'article 31 de la convention de Vienne, veut que « [l]orsqu'un traité est susceptible de deux interprétations, dont l'une permet et l'autre ne permet pas qu'il produise les effets voulus, la bonne foi et la nécessité de réaliser le but et l'objet du traité exigent que la première de ces deux interprétations soit adoptée »<sup>4</sup>.

11. Dans le cas d'espèce, la Cour fait face à deux interprétations possibles : l'une où le droit de grève est protégé par la convention n° 87, et l'autre où il ne l'est pas. La première interprétation permet au traité de produire les effets voulus ; la seconde ne le permet pas. Cet état de fait découle clairement de l'objet et du but du traité, à savoir la promotion des intérêts des travailleurs et des moyens de les protéger. Aussi les États reconnaissent-ils que, « sans protection de ce droit de grève, la liberté syndicale et, en particulier, le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs ne peuvent être pleinement garantis »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir *Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2017, p. 29, par. 64.

<sup>2</sup> CDI, « Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires », *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 239, par. 8.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Voir *ibid.*, p. 239, par. 6.

<sup>5</sup> OIT, réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national, TMFAPROC/2015/2, 23-25 février 2015, annexe II : « Déclaration du groupe gouvernemental », par. 4.

12. De plus, le principe de bonne foi impose aux États d'appliquer le traité « de façon raisonnable et de telle sorte que son but puisse être atteint »<sup>6</sup>. Les syndicats et le droit de grève sont deux outils essentiels de conquête des droits des travailleurs, car ils fournissent des mécanismes par lesquels ceux-ci peuvent défendre leurs intérêts collectivement et négocier avec les entreprises et les autorités en meilleure position<sup>7</sup>. La protection du droit de grève est une condition fondamentale de la protection de la liberté syndicale et du respect de l'objet et du but de la convention n° 87.

13. En conséquence, dans le cadre d'une interprétation globale et de bonne foi permettant de donner effet à la convention, le droit de grève doit nécessairement être compris comme étant protégé par celle-ci.

### **B. Le recours, à titre subsidiaire, à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et au Comité de la liberté syndicale de l'OIT**

14. Le Mexique fait observer que les avis de la CEACR et du CLS de l'OIT concernant la protection du droit de grève par la convention n° 87 ont donné lieu à un débat entre les membres de l'organisation, notamment en raison des divergences de vues quant à la valeur qu'il convient de leur accorder. Les exposés écrits des États et des organisations reflètent également cette division.

15. À cet égard, le Mexique estime que, bien que les avis de la CEACR et du CLS ne puissent effectivement pas être considérés comme étant contraignants, ils pourraient néanmoins mériter un examen approfondi.

16. Le recours aux conclusions adoptées provisoirement par la CDI apporte un éclairage sur la valeur qu'il convient d'accorder aux avis des organes collectifs tels que la CEACR et le CLS de l'OIT. À cet égard, les moyens auxiliaires ont un caractère subsidiaire par rapport aux sources de droit contenues dans les traités et peuvent être utilisés pour déterminer, interpréter et appliquer les règles de droit international découlant de ces dernières<sup>8</sup>. Pour apprécier le poids à leur accorder, il convient de prêter attention, notamment, à leur degré de représentativité, à la qualité du raisonnement, à la compétence des personnes concernées, au degré d'accord entre les personnes concernées, à l'accueil reçu de la part des États et autres entités et au mandat conféré à l'organe<sup>9</sup>.

17. La CEACR est un organe indépendant composé de 20 juristes éminents nommés par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail (BIT). Ces experts sont originaires de différents systèmes juridiques et régions géographiques. Ainsi, sa composition fait de la CEACR un organe hautement représentatif et compétent. Son mandat est le suivant :

« La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail ; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT par les États Membres de cette Organisation. La commission

---

<sup>6</sup> Voir *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 79, par. 142.

<sup>7</sup> Voir Nations Unies, Assemblée générale, rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, 14 septembre 2016, doc. A/71/38[5], p. 16, par. 54.

<sup>8</sup> Voir CDI, deuxième rapport sur les moyens auxiliaires de détermination des règles de droit international établi par Charles Chernor Jalloh, rapporteur spécial, 30 janvier 2024, doc. A/CN.4/769, annexe III, projet de conclusion 6.

<sup>9</sup> *Ibid.*, projet de conclusion 3.

d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les États Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-dix ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs [ou] de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux. »<sup>10</sup>

18. En 2012, la CEACR a confirmé dans son rapport annuel que le droit de grève était reconnu et protégé par la convention n° 87. Elle a relevé à cet égard que « [l]a grève constitue un moyen essentiel permettant aux travailleurs et à leurs organisations de défendre leurs intérêts »<sup>11</sup>. Bien que cette assertion ait provoqué une controverse quant à sa validité, il convient de noter que la CEACR a estimé que le droit de grève découlait des articles 3 et 10 de la convention en application de la règle générale d'interprétation<sup>12</sup>.

19. De plus, l'OIT dispose de procédures spéciales pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale, qui échet au CLS. Créé en 1951, cet organe est composé de neuf membres titulaires issus de façon équitable des groupes gouvernemental, employeur et travailleur du Conseil d'administration, chaque membre siégeant à titre personnel<sup>13</sup>. Il a pour mandat de déterminer si telle ou telle législation ou pratique est conforme aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective énoncés dans les conventions portant sur ces sujets<sup>14</sup>.

20. Les plaintes sont déposées par des organisations de travailleurs ou d'employeurs contre un État membre. Lorsque le CLS déclare la plainte recevable, il établit les faits en instaurant un dialogue avec le pays concerné. S'il conclut qu'il y a eu violation des normes ou des principes relatifs à la liberté syndicale, il rédige un rapport qu'il soumet au Conseil d'administration et formule ses recommandations sur la façon de remédier à la situation. Le gouvernement est ensuite invité à rendre compte de la mise en œuvre de ces recommandations<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Conférence internationale du Travail, « Application des normes internationales du travail, 2021 — Addendum au Rapport de 2020 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations », 109<sup>e</sup> session, 2021, doc. ILC.109/III/Add.(A), p. 13-14, par. 43.

<sup>11</sup> Voir Conférence internationale du Travail, *Donner un visage humain à la mondialisation*, 101<sup>e</sup> session, 2012, doc. ILC.101/III/1B, rapport III (partie 1B), p. 47, par. 117.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 49, par. 118.

<sup>13</sup> OIT, « Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail », par. 7.

<sup>14</sup> *Ibid.*, par. 14.

<sup>15</sup> Voir BIT, *Les règles du jeu : Une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail*, 2019, p. 114.

21. Il ressort du recueil des décisions établi par le BIT que le CLS a fait des déclarations importantes relatives au droit de grève à l'occasion de l'examen de certaines affaires. Les plus pertinentes en l'espèce sont les suivantes :

« Le comité a toujours reconnu aux travailleurs et à leurs organisations le droit de grève comme moyen légitime de défense de leurs intérêts économiques et sociaux. »<sup>16</sup>

« Le droit de grève est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87. »<sup>17</sup>

« L'interdiction faite aux fédérations et confédérations de déclencher la grève n'est pas compatible avec la convention n° 87. »<sup>18</sup>

22. Il est particulièrement significatif que le CLS ait conclu de la sorte à plusieurs reprises<sup>19</sup>.

23. Ainsi, les avis de la commission et du comité compétents de l'OIT sur le droit de grève pourraient être considérés comme des moyens auxiliaires d'interprétation pour déterminer si ce droit est protégé par la convention n° 87 ; en l'occurrence, ils renforcent la conclusion à laquelle on parvient en interprétant le traité.

### **III. OBSERVATIONS ÉCRITES CONCERNANT LE CONTENU ET LA PORTÉE DU DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87**

24. Selon certains exposés écrits, outre que la convention n° 87 ne fait pas expressément référence au droit de grève, l'absence de toute précision quant au contenu ou à la portée de ce droit montre également que le traité en question ne le protège pas. Il convient toutefois d'examiner ces deux questions séparément. Une fois établi que le droit de grève est protégé par la convention n° 87, un exercice d'interprétation plus approfondi peut permettre d'en déterminer le contenu et la portée.

25. Le Mexique a conscience qu'il n'est pas demandé à la Cour de se prononcer sur ces aspects du droit de grève au regard de la convention, mais il serait très utile à l'OIT et à ses membres que la Cour clarifie, dans l'avis qu'elle rendra, les éléments qu'il convient de prendre en considération. Le Mexique traitera ci-dessous des éléments qu'il estime appropriés à cet égard.

26. Dans la section ci-dessus et dans son exposé écrit, le Mexique soutient que la convention n° 87 protège le droit de grève en tant qu'activité essentielle à la promotion et à la protection des intérêts des travailleurs. Il convient donc d'apprécier cette affirmation conformément à la règle générale d'interprétation pour déterminer le contenu et la portée de ce droit eu égard à l'objet et au but du traité.

---

<sup>16</sup> BIT, *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5<sup>e</sup> éd., 2006, par. 521.

<sup>17</sup> *Ibid.*, par. 523.

<sup>18</sup> *Ibid.*, par. 525.

<sup>19</sup> Voir *ibid.*, par. 521, 523 et 525. Voir aussi OIT, compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, accessible à l'adresse suivante : [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_fr/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002\\_HIER\\_ELEMENT\\_ID%2CP70002\\_HIER\\_LEVEL:3945366%2C1](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID%2CP70002_HIER_LEVEL:3945366%2C1).

27. Il faut aussi tenir compte, en même temps que du contexte, de toute pratique ou tout accord ultérieurs pertinents des États parties. La CDI a conclu que la pratique et les accords ultérieurs peuvent « conduire à restreindre, à élargir ou à déterminer d'une quelconque autre manière la gamme des interprétations possibles, y compris la marge d'appréciation que le traité pourrait accorder aux parties »<sup>20</sup>, ce qui ne suppose pas une intention d'amender ou de modifier le traité. Comme le Mexique l'a montré dans son exposé écrit, plusieurs États sont d'avis que le droit de grève est nécessairement protégé par la convention n° 87, puisque celle-ci a pour but de protéger, entre autres droits et intérêts, la liberté syndicale des travailleurs.

28. En outre, il peut être dûment tenu compte des avis de la commission et du comité compétents de l'OIT pour déterminer en quoi et jusqu'à quel point la convention n° 87 protège le droit de grève. En particulier, la CEACR a précisé plusieurs aspects concernant l'exercice pacifique du droit de grève et la finalité et les conditions de licéité de la grève<sup>21</sup> :

- i) le droit de grève est un droit dont doivent jouir les organisations de travailleurs ;
- 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 ;
- iv) l'exercice légitime du droit de grève ne peut entraîner de sanctions d'aucune sorte.

29. De manière analogue, le CLS a abouti à des conclusions intéressantes concernant le contenu et la portée du droit de grève, et notamment l'importance et l'exercice légitime de ce dernier ainsi que l'objectif de la grève. À titre d'exemple :

« Les intérêts professionnels et économiques que les travailleurs défendent par le droit de grève se rapportent non seulement à l'obtention de meilleures conditions de travail ou aux revendications collectives d'ordre professionnel, mais englobent également la recherche de solutions aux questions de politique économique et sociale et aux problèmes qui se posent à l'entreprise, et qui intéressent directement les travailleurs. »<sup>22</sup>

« Le droit de grève ne devrait pas être restreint aux seuls différends de travail susceptibles de déboucher sur une convention collective particulière : les travailleurs et leurs organisations doivent pouvoir manifester, le cas échéant, dans un cadre plus large leur mécontentement éventuel sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres. »<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Voir CDI, rapport de la Commission du droit international, texte du projet de conclusions concernant les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, 2018, doc. A/73/10, conclusion 7, par. 1.

<sup>21</sup> Voir Conférence internationale du Travail, *Donner un visage humain à la mondialisation*, 101<sup>e</sup> session, 2012, doc. ILC.101/III/1B, rapport III (partie 1B), p. 50-51, par. 122.

<sup>22</sup> BIT, *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5<sup>e</sup> éd., 2006, par. 526.

<sup>23</sup> *Ibid.*, par. 531.

30. Il s'ensuit que la protection du droit de grève est garantie dans la mesure où il s'agit d'une activité exercée par les travailleurs pour promouvoir et défendre leurs intérêts.

31. Il convient également de mentionner que le droit international vient compléter la protection du droit de grève reconnue par les États dans leur droit interne. La convention n° 87 ne prévoit la protection de ce droit que dans la mesure où celui-ci est exercé conformément à l'objet et au but du traité. Son article 8 apporte des éclaircissements sur cette question, en précisant que « [d]ans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité ». Il dispose également que « [l]a législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention ».

#### IV. CONCLUSIONS

32. Le Gouvernement du Mexique est convaincu que le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Il prie donc la Cour internationale de Justice de prendre ce point de vue en considération au cours de ses délibérations.

33. Si l'on interprète correctement la convention n° 87 à la lumière de tous ses éléments pertinents, on ne peut que conclure qu'il faut que le droit de grève soit protégé si l'on veut donner pleinement effet à cet instrument en respectant son objet et en remplissant son but. La Cour pourrait également prendre en considération les avis de la commission et du comité compétents de l'OIT en tenant compte de leur mandat et de leur traitement expert de la question à l'examen, sans les substituer à la volonté des États parties. Il serait en outre très utile que la Cour donne aux membres de l'OIT des indications quant à l'importance qu'il convient d'attribuer aux avis susmentionnés.

34. De même, il convient de déterminer le contenu du droit de grève et la portée de la protection garantie par la convention n° 87 en recourant à une démarche d'interprétation du traité et, s'il y a lieu, à des moyens auxiliaires de détermination du droit international. On parviendrait ainsi à définir de manière appropriée le droit de grève dans le cadre de la convention sans porter atteinte aux réglementations nationales.

35. L'avis de la Cour concernant la protection du droit de grève contribuera à résoudre un débat de longue date au sein de l'OIT. Partant, toute indication que la Cour pourrait donner quant aux mesures à prendre pour garantir la bonne application de la convention n° 87 serait source de sécurité juridique et renforcerait les travaux de l'OIT.

36. Enfin, le Mexique se réserve le droit de traiter d'autres questions à un stade ultérieur de la procédure, ainsi que celui de réviser ou de compléter les arguments avancés dans les présentes observations écrites.

La Haye, le 13 septembre 2024.

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