

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 DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DU BANGLADESH

16 septembre 2024

[Traduction du Greffe]

I. INTRODUCTION

1. La République du Bangladesh (ci-après, le « Bangladesh ») présente, conformément au paragraphe 3 de l'ordonnance de la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour ») en date du 16 novembre 2023 et au paragraphe 4 de l'article 66 du Statut de cette dernière, ses observations sur les exposés écrits déposés par des États et des organisations dans la procédure consultative concernant le droit de grève au regard de la convention n° 87.

2. La structure des présentes observations écrites est la suivante : dans la partie II, le Bangladesh formulera quelques remarques générales sur l'approche à adopter en matière d'interprétation des traités. Dans la partie III, il réaffirmera que, de son point de vue, le droit de grève n'est pas protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (ci-après, la « convention n° 87 »). Dans la partie IV, il expliquera que, selon lui, même si elle détermine que le droit de grève est protégé par la convention n° 87, la Cour devrait dire qu'il ne s'agit pas d'un droit absolu.

II. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'INTERPRÉTATION DES TRAITÉS

3. Après avoir analysé les exposés écrits soumis à la Cour dans la présente procédure, le Bangladesh estime qu'il est important de formuler un certain nombre d'observations générales sur le processus d'interprétation des traités qui est au cœur de cette question.

A. Principes d'interprétation applicables

4. Il n'est pas contesté que les principes d'interprétation des traités en droit international coutumier, tels que codifiés par la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (ci-après, la « convention de Vienne »), s'appliquent à l'interprétation de la convention n° 87, même si celle-ci a été adoptée en 1948, avant l'entrée en vigueur de la convention de Vienne¹.

5. Le cadre d'interprétation des traités de la convention de Vienne comprend deux règles fondamentales. L'article 31 énonce tout d'abord la règle générale, selon laquelle il convient d'examiner les termes ordinaires du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. L'article 32 énonce ensuite une règle supplémentaire qui autorise le recours à des « moyens complémentaires » uniquement dans des cas précis, à savoir, soit pour confirmer le sens résultant de l'application de la règle générale de l'article 31, soit pour déterminer le sens si l'application de l'article 31 le laisse ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable.

B. Primauté de l'interprétation authentique

6. Dans le cadre de l'interprétation des traités envisagée par la convention de Vienne, primauté est accordée aux moyens d'interprétation « authentiques » — c'est-à-dire, la preuve objective du sens

¹ La Cour a fait observer à plusieurs reprises que les règles d'interprétation énoncées dans la convention de Vienne reflètent le droit international coutumier et s'appliquent donc à l'interprétation des traités qui, telle la convention n° 87, ont été adoptés avant la convention de Vienne : voir, par exemple, *Île de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1999 (II), p. 1059, par. 18 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (I), p. 109-110, par. 160.

que les parties attribuent au traité². Ainsi que l'a expliqué la Commission du droit international (ci-après, la « CDI »), les termes de l'article 31 reflètent le fait que les intentions des États parties revêtent une importance majeure dans l'interprétation des traités :

« [L]a Commission a abordé le problème de l'interprétation des traités en partant de l'idée que le texte du traité doit être présumé constituer l'expression authentique de l'intention des parties, ... en faisant du sens ordinaire des termes, du contexte du traité, de son objet et de son but, des règles générales du droit international et de l'interprétation authentique par les parties les critères essentiels de l'interprétation d'un traité. »³

7. La priorité que la convention de Vienne accorde à la preuve de l'intention commune des États parties dans le processus d'interprétation des traités reflète le fait que les traités sont négociés par des États, expriment le consentement de ces derniers et les lient. En outre, ce sont les États parties à un traité qui portent la responsabilité internationale de tout manquement aux obligations que celui-ci contient.

8. Si certains participants ont, dans leurs exposés écrits, mis l'accent sur la structure tripartite unique de l'Organisation internationale du Travail (OIT) qui attribue un rôle aux États, aux employeurs et aux travailleurs, il ne faut cependant pas perdre de vue que la convention n° 87 reste un traité ordinaire, conclu par des États et ne liant que les États parties. Par conséquent, il convient d'accorder la plus grande importance à la preuve de l'intention des États parties eux-mêmes quant au sens de la convention n° 87.

C. Aspects temporels

9. Le sens correct d'un traité est généralement celui qui existait au moment de l'adoption du traité. Ainsi que l'a relevé l'un des principaux commentateurs, « la pratique judiciaire internationale ... dans son ensemble semble suivre la conception statique [de l'interprétation] en tant que règle de base et en tant qu'application particulière de la doctrine du droit intertemporel »⁴. La Cour a en général appliqué cette méthode qui vise à s'assurer du sens d'un traité en suivant les vues communes des États parties à l'époque de l'adoption du traité⁵, même si elle a tenu compte du sens contemporain d'un traité au moment de son interprétation dans des cas où il était établi que les États parties avaient prévu que le sens du traité pourrait changer ou évoluer au fil du temps.

III. LE DROIT DE GRÈVE N'EST PAS PROTÉGÉ PAR LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT

10. Rappelant ces éléments importants du processus d'interprétation des traités, le Bangladesh réaffirme que, de son point de vue, la convention n° 87, selon son interprétation correcte, ne protège pas le droit de grève.

² Commission du droit international (CDI), rapport de la Commission du droit international, soixante-dixième session (30 avril-1^{er} juin et 2 juillet-10 août 2018), doc. A/73/10, p. 23-24.

³ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. II, A/5809, p. 204-205, par. 15. Voir aussi *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, A/6309/Rev.1, p. 221, par. 15.

⁴ Dörr and Schmalenbach (eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (2nd ed., 2018), p. 572.

⁵ *Droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc (France c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1952, p. 189 ; *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2009, p. 239-240, par. 55-56.

11. Cette interprétation résulte inévitablement de la prise en considération des moyens d'interprétation authentiques dans leur ensemble, ainsi que le prévoit l'article 31 de la convention de Vienne, en tant que méthode primaire d'interprétation des traités.

A. Moyens d'interprétation authentiques énoncés à l'article 31

a) Le texte du traité

12. L'élément le plus important dans l'interprétation d'un traité est le texte du traité lui-même. La Cour a confirmé ce point essentiel lorsqu'elle a relevé que « [l]'interprétation doit être fondée avant tout sur le texte du traité lui-même »⁶.

13. Ainsi que le Bangladesh l'a souligné dans son exposé écrit en date du 16 mai 2024⁷, et comme la plupart des autres États et organisations l'ont noté dans leurs exposés écrits, la convention n° 87 ne fait aucune référence expresse au « droit de grève ». Ce terme est tout simplement absent des dispositions prétendument pertinentes (les articles 3, 8 et 10 de la convention) et rien dans le libellé de cet instrument ne semble indiquer que le droit de grève est intégré par implication nécessaire⁸.

14. Bien que ce ne soit pas déterminant en soi, le fait que le traité ne mentionne pas du tout une notion aussi importante que le droit de grève renforce considérablement la conclusion que la convention n° 87 ne couvre pas un tel droit, puisque, tout simplement, elle ne dit absolument rien à son propos. Il est raisonnable de conclure que, si les rédacteurs de la convention avaient voulu y faire figurer ce droit, ils l'auraient fait expressément.

15. La Cour a eu précédemment à connaître de différends où l'absence d'un terme donné a joué un rôle dans l'analyse du texte du traité⁹. Dans l'affaire relative aux *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, par exemple, elle a tenu compte, pour déterminer l'interprétation correcte de la convention de Palerme, de l'omission de toute référence aux règles sur les immunités¹⁰. La Cour a considéré que l'absence de référence expresse à l'immunité était un élément important lorsqu'elle a conclu que le traité en question ne comprenait pas les règles coutumières relatives aux immunités des États et de leurs agents¹¹. Ainsi, comme le Japon le fait observer à juste titre dans son exposé écrit en la présente procédure, « [l]'absence de référence

⁶ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2021*, p. 98, par. 81 ; *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad), arrêt, C.I.J. Recueil 1994*, p. 21-22, par. 41. Voir aussi exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en date du 16 mai 2024, par. 17 ; exposé écrit du Japon en date du 16 mai 2024, par. 7.

⁷ Par. 3.1.

⁸ Voir aussi, par exemple, exposé écrit du Japon en date du 16 mai 2024, par. 7-19 ; exposé écrit du Costa Rica en date du 14 mai 2024, p. 5 et 7. Voir exposé écrit de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) en date du 15 mai 2024, par. 38-43 ; exposé écrit de la Confédération syndicale internationale (CSI) en date du 15 mai 2024, par. 4.13-4.26.

⁹ *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I)*, p. 321, par. 93 ; *Jadhav (Inde c. Pakistan), arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (II)*, p. 439, par. 73.

¹⁰ Nations Unies, convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (convention de Palerme), 2000, *Recueil des traités des Nations Unies (RTNU)*, vol. 2225, p. 209.

¹¹ *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I)*, p. 321, par. 93-94.

expresse au droit de grève dans l'article 3 et dans toutes les autres dispositions de la convention indique en soi que celle-ci ne le couvre pas »¹².

b) Le contexte du traité

16. Si le préambule de la convention n° 87 fait référence à la Constitution de l'OIT et à la déclaration de Philadelphie, de sorte que ces instruments peuvent être dûment considérés comme faisant partie du contexte devant être pris en considération dans l'interprétation du traité, rien dans l'une ni dans l'autre n'indique que les États parties à la convention n° 87 avaient l'intention d'y faire figurer le droit de grève. Les considérants de la convention et de ces deux instruments se bornent à reconnaître l'importance du principe de la liberté syndicale. Une telle affirmation de valeur ne constitue pas un fondement justifiant l'inclusion d'une protection implicite du droit de grève.

17. Il convient aussi de rappeler que les dispositions de la convention n° 87 visent à protéger *de manière égale* les droits des travailleurs et ceux des *employeurs*. On sollicite le « sens ordinaire » en avançant qu'une disposition telle que l'article 3, qui protège les droits des « organisations de travailleurs et d'employeurs » et qui s'inscrit dans un ensemble d'autres dispositions également applicables tant aux travailleurs qu'aux employeurs (avec une seule exception)¹³, comprend une protection implicite du droit de grève lorsque celui-ci — à la différence de tous les autres droits reconnus dans la convention n° 87 — joue ou bénéficie de l'un seulement de ces deux groupes : celui des travailleurs, mais pas celui des employeurs¹⁴.

c) L'objet et le but

18. Le titre et le préambule de la convention n° 87 indiquent que son objet et son but se limitent à la liberté syndicale et au droit syndical. Rien dans l'objet et le but de la convention ne justifie l'interpolation du droit de grève dans des dispositions qui ne disent absolument rien de cette notion¹⁵.

d) L'accord ultérieur

19. Rien ne prouve que les États parties à la convention n° 87 aient conclu un quelconque accord ultérieur au sens de l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne. Si cet alinéa reconnaît aux États parties la possibilité de s'accorder officiellement sur une interprétation authentique du texte du traité à un certain moment après son adoption, il est nécessaire de démontrer que cette interprétation reçoit l'appui universel de l'ensemble des États parties au traité. Cette exigence d'accord universel pour que s'applique l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de l'article 31 a été affirmée par la Cour¹⁶. Or, il n'existe pas de preuve de l'existence d'un tel accord en l'espèce.

¹² Exposé écrit du Japon en date du 16 mai 2024, par. 9.

¹³ Ainsi que le Japon l'a noté dans son exposé écrit en date du 16 mai 2024, par. 24, l'article 9 de la convention n° 87 porte spécialement sur l'application des garanties de la convention aux forces armées et à la police, qui doivent être déterminées par les lois ou règlements nationaux.

¹⁴ Voir exposé écrit du Japon en date du 16 mai 2024, par. 20-26.

¹⁵ Ainsi que le Bangladesh l'a souligné dans son exposé écrit en date du 16 mai 2024, par. 3.2. Voir aussi, par exemple, exposé écrit du Costa Rica en date du 14 mai 2024, p. 5 et 7. Voir exposé écrit de l'OEACP en date du 15 mai 2024, par. 44-49 ; exposé écrit de la CSI en date du 15 mai 2024, par. 4.51-4.58 ; exposé écrit du Mexique en date du 16 mai 2024, par. 46-48.

¹⁶ *Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2014, p. 257, par. 83. Voir aussi *Île de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1999 (II), p. 1075-1076, par. 49 ; *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 222, par. 15.

e) La pratique ultérieure démontrant un accord

20. Selon l'alinéa *b)* du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne, l'intention commune de l'ensemble des États parties au sujet du sens d'un traité ne doit pas nécessairement prendre la forme d'un accord officiel, mais peut découler de la pratique constante des États parties dans l'application qu'ils font du traité. Cependant, l'obligation de démontrer que l'interprétation emporte l'accord universel de l'ensemble des États parties au traité s'applique à l'alinéa *b)* du paragraphe 3 de l'article 31 de la même manière qu'à l'alinéa *a)* du même paragraphe.

21. Cette obligation exclut manifestement l'application de toute pratique ultérieure dans les cas où il y a désaccord¹⁷. La preuve d'un tel désaccord entre les États parties sur le sens correct de la convention n° 87 est bien connue : en effet, les événements ayant conduit à la soumission de la présente demande d'avis consultatif démontrent qu'il n'existe pas de consensus entre les États parties sur cette question¹⁸, ainsi que l'ont confirmé très récemment les exposés écrits qui rendent compte du désaccord persistant entre les États parties au sujet de l'interprétation de cet aspect de la convention.

f) Les autres règles pertinentes de droit international

22. Alors que l'alinéa *c)* du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne oblige à tenir compte « [d]e toute règle pertinente ... applicable dans les relations entre les parties », d'éminents auteurs ont reconnu que, pour être impérativement prises en considération conformément à cette disposition, les règles en question doivent lier l'ensemble des États parties au traité qui est interprété¹⁹. Cette exigence revêt une importance particulière dans la présente procédure car l'interprétation de la convention n° 87 que la Cour est appelée à donner, et qui fera autorité, aura nécessairement des conséquences pour tous les États parties à la convention²⁰. C'est pourquoi il convient que la Cour suive la pratique acceptée consistant, aux fins de l'alinéa *c)* du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne, à ne tenir compte que des règles internationales pertinentes qui lient *l'ensemble* des États parties à la convention n° 87.

23. Pour cette raison, aucune autre règle internationale pertinente n'entre dans le champ d'application de l'alinéa *c)* du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne. Ainsi, les différents instruments relatifs aux droits de l'homme — tant régionaux qu'universels — qui contiennent des dispositions sur le droit de grève et/ou sur les droits de s'associer librement et de s'organiser ne peuvent pas être examinés au titre de l'article 31 puisque aucun d'eux ne s'applique à l'ensemble des parties à la convention n° 87. Même le Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (ci-après, le « PIDESC ») — le plus largement ratifié des instruments qui garantissent expressément le droit de grève — ne saurait être pris en considération

¹⁷ Dans son exposé écrit en date du 16 mai 2024 (par. 70-74), le Japon reconnaît de même que les avis des organes de contrôle ne constituent pas une pratique ultérieure au sens de l'alinéa *b)* du paragraphe 3 de l'article 31 puisqu'il apparaît que les parties à la convention n'étaient pas toutes d'accord avec l'interprétation de ces organes.

¹⁸ Dans la résolution adoptée le 10 novembre 2023 à sa 349^e session (spéciale) renvoyant cette question devant la Cour, le Conseil d'administration de l'OIT a relevé le « désaccord profond et persistant » régnant au sein de la structure tripartite de l'OIT au sujet de l'interprétation de la convention n° 87 en ce qui concerne le droit de grève : voir exposé écrit de l'OIT en date du 14 mai 2024, p. 2.

¹⁹ Dörr and Schmalenbach (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (2nd ed., 2018), p. 610 : « il serait incongru de permettre que l'interprétation d'un traité soit affectée par des règles de droit international qui ne sont pas applicables entre toutes les parties au traité, mais pas par une pratique ultérieure qui n'établit pas l'accord de toutes les parties quant à la signification attribuée à ce traité ».

²⁰ McLachlan, *The Principle of Systemic Integration in International Law* (2024), p. 138-140.

au titre de l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 31, parce que sept des parties à la convention n° 87 ne sont pas parties au PIDESC²¹.

24. De plus, le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques (ci-après, le « PIDCP ») — le plus largement ratifié des instruments qui garantissent le droit de s'associer librement — ne fait pas référence au droit de grève en son article 22. Même s'il est possible de considérer qu'un tel droit puisse être protégé par cette disposition, celle-ci non plus ne peut être examinée au titre de l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 31, parce que quatre des parties à la convention n° 87 ne sont pas parties au PIDCP²².

25. En outre, toute autre règle pertinente de droit international applicable entre les parties peut seulement contribuer à confirmer le sens de la convention n° 87. Une référence à des règles externes ne peut certainement pas justifier la création ou l'interpolation de nouveaux droits ou devoirs qui s'écartent du texte explicite de la convention et de l'intention de ses rédacteurs²³. Cela est particulièrement pertinent parce que, comme il sera exposé plus loin, les travaux préparatoires montrent que l'exclusion du droit de grève était délibérée.

B. Moyens complémentaires d'interprétation

26. Si un examen minutieux de la preuve pouvant, au regard de l'article 31 de la convention de Vienne, être qualifiée de moyen d'interprétation authentique mène très largement à la conclusion que les États parties n'avaient pas l'intention de protéger le droit de grève par la convention n° 87, cette interprétation est confirmée par des moyens complémentaires d'interprétation.

27. Plusieurs participants à la présente procédure ont soutenu qu'il ne fallait pas avoir recours à des moyens complémentaires²⁴. Cet argument est soulevé par des partisans du droit de grève qui pourraient estimer que les travaux préparatoires apportent des éléments prouvant au contraire que les États parties n'avaient pas l'intention que la convention n° 87 protège le droit de grève. À la tentative d'exclure les moyens complémentaires s'ajoute la qualification erronée de la pratique des États et de l'activité des organes de contrôle de l'OIT en tant que pratique ultérieure au sens de l'article 31. Cette pratique ne relève pas de l'article 31 parce qu'elle ne reflète pas l'accord de l'ensemble des États parties à la convention, comme exposé plus haut. Au mieux, ces sources sont des moyens complémentaires (comme on le verra plus loin) et, en tout état de cause, les travaux préparatoires sont bien plus pertinents que cette pratique contestée pour démontrer l'intention des parties lorsqu'elles ont adopté la convention. À cet égard, l'interprétation étroite de l'article 32 que donnent quelques exposés écrits en vue d'exclure son application est incompatible avec le large recours aux moyens complémentaires dans la jurisprudence. Ainsi que l'a noté un éminent auteur, « il est difficile d'imaginer des situations dans lesquelles les moyens mentionnés à l'article 32 ne peuvent être

²¹ Le Botswana, Kiribati, le Mozambique, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, le Samoa et Vanuatu sont parties à la convention n° 87, mais ne sont pas parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après, le « PIDESC »).

²² Kiribati, le Myanmar, Saint-Kitts-et-Nevis et les Îles Salomon sont parties à la convention n° 87, mais ne sont pas parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après, le « PIDCP »).

²³ Gardiner, *Treaty Interpretation* (2nd ed., 2015), p. 218-219. Voir exposé écrit de la CSI en date du 15 mai 2024, par. 4.154-4.188.

²⁴ Exposé écrit de l'Allemagne en date du 6 mai 2024, par. 42 ; exposé écrit du Royaume des Pays-Bas en date du 16 mai 2024, par. 2.29-2.31 ; exposé écrit de Vanuatu en date du 15 mai 2024, par. 42 ; exposé écrit du Mexique en date du 16 mai 2024, par. 57.

utilisés »²⁵. Un autre commentateur explicite le rôle des moyens complémentaires dans les termes suivants :

« L'article 32 permet de faire appel à des moyens complémentaires d'interprétation ... *de manière bien plus libérale qu'on ne le pense habituellement*. Rien dans les règles relatives à l'interprétation n'empêche l'interprète d'un traité de consulter les travaux préparatoires au cours du processus d'interprétation. En revanche, les règles de la convention de Vienne ne permettent pas que l'on fonde de fait une conclusion sur de tels documents au début du processus d'interprétation, et ce, pour empêcher que l'accord des parties soit remplacé par le contenu d'échanges incomplets de propositions et d'arguments ayant précédé la conclusion du traité. »²⁶

a) Les travaux préparatoires

28. Parmi les moyens complémentaires d'interprétation, les « travaux préparatoires sont les plus importants »²⁷.

29. En particulier, et ainsi que l'ont relevé d'autres participants à la présente procédure²⁸, les travaux préparatoires attestent clairement que les États parties, lors des négociations préalables à l'adoption de la convention n° 87, n'avaient pas l'intention d'y faire figurer une disposition concernant le droit de grève. De fait, les États ont à dessein décidé *de ne pas* inclure de disposition sur le droit de grève dans cet instrument. Le silence des États négociateurs à cet égard n'est pas une simple omission ou négligence de leur part. C'était, au contraire, une exclusion intentionnelle. Lorsqu'ils ont été consultés par le Bureau international du Travail (BIT) au cours des négociations ayant abouti à l'adoption de la convention n° 87, de nombreux États étaient d'avis que le droit de grève était complètement indépendant du principe de liberté syndicale et du droit syndical, et qu'aucune référence ne devait être faite à ce droit puisqu'il n'entrait pas dans le champ d'application de ce traité particulier. Beaucoup ont estimé qu'il était plus approprié de prendre en considération cette disposition sur le droit de grève dans le cadre des travaux de la Conférence internationale du Travail (CIT) sur la conciliation et l'arbitrage²⁹.

30. Ce fait a été documenté par le BIT dans le rapport qu'il a soumis à la CIT après avoir examiné les positions des États parties sur l'inclusion d'une référence au droit de grève dans la convention n° 87 :

« Signalons ... que les gouvernements avaient été également consultés sur la question de savoir s'il était désirable de stipuler dans la réglementation internationale que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne devrait préjuger en rien le

²⁵ Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (2009), p. 447. Voir aussi Torres Bernárdez, "Interpretation of Treaties by the International Court of Justice following the Adoption of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties", in Rest et al. (eds), *Liber Amicorum Seidl-Hohenveldern* (1998), p. 739 ; et Dörr and Schmalenbach (eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (2nd ed., 2018), p. 628.

²⁶ Dörr and Schmalenbach (eds), *ibid.* (les italiques sont dans l'original). Voir aussi *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 218, par. 4.

²⁷ Villiger, *op. cit.*, p. 445.

²⁸ Voir exposé écrit du Japon en date du 16 mai 2024, par. 38-54 ; exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en date du 16 mai 2024, par. 62-76. Voir aussi exposé écrit de l'Australie en date du 16 mai 2024, par. 85-90.

²⁹ Exposé écrit de BUSINESSAfrica — Confédération des employeurs en date du 16 mai 2024, par. 27. Pour une analyse complète de ces communications, voir exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en date du 16 mai 2024, par. 67-74.

droit de grève de ceux-ci. Plusieurs gouvernements, tout en donnant leur assentiment à la formule, ont toutefois souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage) de l'ordre du jour de la Conférence »³⁰.

31. Ces éléments confirment clairement que les États parties ne partageaient pas une intention commune de faire figurer le droit de grève dans le texte de la convention n° 87. En outre, ils montrent que nombre d'entre eux considéraient que le droit de grève sortait complètement du champ d'application limité de ce traité particulier.

b) La pratique ultérieure des organes de contrôle

32. Ceux qui sont favorables à l'inclusion du droit de grève dans la convention n° 87 attachent invariablement une grande importance à la pratique ultérieure des organes de contrôle de l'OIT, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR ou la « commission d'experts ») et le Comité de la liberté syndicale (CLS)³¹, qui se sont à maintes reprises dits d'avis que le droit de grève est un corollaire indissociable de la liberté syndicale et du droit syndical et qu'il est donc implicitement protégé par la convention n° 87³².

33. S'il est possible de faire référence à la pratique ultérieure de la CEACR et du CLS en tant que moyen complémentaire d'interprétation, cette pratique, et l'interprétation de « corollaire indissociable » qu'elle suppose, n'a qu'une valeur relativement faible aux fins de l'interprétation de la convention n° 87 et n'est pas déterminante de son sens correct. Plusieurs éléments étayaient cette conclusion.

i) L'interprétation des organes de contrôle ne fait pas autorité

34. Au sein du cadre juridique constitutif de l'OIT, ni la CEACR ni le CLS n'ont compétence pour donner des interprétations faisant autorité des traités de l'OIT.

35. La CEACR est un organe de contrôle permanent, composé de 20 experts indépendants choisis par le Conseil d'administration de l'OIT et siégeant à titre personnel. Aucune disposition de la Constitution de l'OIT ne prévoyant sa création, elle a été instituée par une résolution de la CIT en 1926³³. À sa création, sa principale fonction consistait à étudier les rapports régulièrement soumis

³⁰ Conférence internationale du travail (CIT), trente et unième session, 1948, rapport VII, *Liberté syndicale et protection du droit syndical* (dossier ILO, document n° 158), p. 87.

³¹ L'importance particulière attachée à la pratique des organes de contrôle de l'OIT est développée dans l'exposé écrit de la Colombie en date du 16 mai 2024, par. 3.33-3.45 ; exposé écrit de la CSI en date du 15 mai 2024, par. 4.74-4.89 ; exposé écrit de l'OEACP en date du 15 mai 2024, par. 50-55 ; exposé écrit de la Somalie en date du 13 mai 2024, p. 2 ; exposé écrit des États-Unis d'Amérique en date du 16 mai 2024, par. 2.13-2.14.

³² L'analyse faisant du droit de grève un corollaire indissociable du droit syndical et/ou de la liberté syndicale est développée dans l'exposé écrit de la Colombie en date du 16 mai 2024, par. 3.1-3.45 ; exposé écrit de la CSI en date du 15 mai 2024, par. 4.59 ; exposé écrit du Mexique en date du 16 mai 2024, par. 60 ; exposé écrit de la Somalie en date du 13 mai 2024, p. 1 ; exposé écrit des États-Unis d'Amérique en date du 16 mai 2024, par. 2.9. Il est également fait référence à cette notion dans l'exposé écrit de la République sud-africaine en date du 15 mai 2024, par. 60 ; exposé écrit de l'Italie, par. 15 et 18.

³³ CIT, huitième session, 1926, compte rendu des travaux, annexe VII : résolution concernant les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du traité de Versailles, p. 429 (dossier ILO, document n° 73).

par les États membres de l'OIT, conformément à l'article 22 de la Constitution de l'Organisation, et à évaluer la compatibilité du droit interne de ces États avec les dispositions des conventions de l'OIT.

36. Ces dernières décennies, cependant, une controverse s'est développée au sein de la structure tripartite de l'OIT au sujet de la portée précise du rôle de la CEACR, en raison du manque de précision des documents constitutifs³⁴. En 2014, la CEACR a cherché à définir la portée de sa propre autorité en exposant comment elle comprenait son rôle. Elle a noté ce qui suit :

« [La CEACR] est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les États Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les États Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise »³⁵.

37. Le CLS a été institué en 1951 par le Conseil d'administration de l'OIT. Il est composé d'un président indépendant et de trois représentants des gouvernements, trois représentants des employeurs et trois représentants des travailleurs. Il peut avoir à connaître de plaintes pour violation du principe de la liberté syndicale visant un État membre de l'OIT, que celui-ci ait ou non ratifié la convention n° 87. Bien qu'il examine des allégations de violations de traités, le CLS n'est pas un organe judiciaire et ses conclusions et recommandations ne sont pas contraignantes. S'il estime qu'il y a eu violation de normes ou principes relatifs à la liberté syndicale, le CLS publie un rapport qu'il soumet au Conseil d'administration de l'OIT et formule des recommandations qui peuvent utilement orienter les actions des autorités nationales en vue de corriger la situation.

38. Bien que le Conseil d'administration de l'OIT se soit dit opposé à la soumission à la Cour d'une question concernant l'autorité ou la compétence de la CEACR et du CLS pour interpréter la convention n° 87, en vue de compléter son analyse de l'aide que peut apporter cette pratique ultérieure de contrôle en tant que moyen complémentaire d'interprétation, le Bangladesh fait observer qu'aucun de ces deux organes n'a été habilité par les États parties à fournir des interprétations de la convention faisant autorité ou ayant un effet contraignant. Ni l'un ni l'autre n'a de fonction judiciaire ou quasi judiciaire, ni l'un ni l'autre n'a pour mission de procéder à un règlement contraignant de différends portant sur le sens des conventions de l'OIT, et aucune de leurs décisions n'a d'effet officiel ou de force obligatoire dans le cadre juridique de l'OIT. Leurs déclarations ne sont que de simples recommandations formulées par des experts techniques indépendants et les États conservent la capacité de les examiner et d'y répondre s'ils le jugent approprié³⁶ : ils ne sont pas tenus de suivre ces recommandations.

³⁴ Exposé écrit de l'OIT en date du 14 mai 2024, par. 65 ; exposé écrit de la République sud-africaine en date du 15 mai 2024, par. 7-14 ; exposé écrit de BUSINESSAfrica — Confédération des employeurs en date du 16 mai 2024, par. 28. Voir aussi exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en date du 16 mai 2024, par. 11.

³⁵ CIT, 103^e session, 2014, rapport III (partie 1A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (dossier ILO, document n° 85), par. 31.

³⁶ Voir aussi exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en date du 16 mai 2024, par. 11 et 37 ; exposé écrit du Japon en date du 16 mai 2024, par. 55-75.

ii) La pratique des organes de l'OIT n'a pas plus de poids

39. Dès lors qu'elles n'ont pas de force contraignante ni d'autorité particulière dans la structure juridique de l'OIT, les déclarations de ces organes de contrôle ne peuvent faire l'objet d'une appréciation spécifique au regard des règles générales d'interprétation des traités.

40. Dans l'affaire *Ahmadou Sadio Diallo*, la Cour a dit la considération qu'elle accorde à la pratique des organes conventionnels indépendants ayant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, s'agissant de l'interprétation des traités en vertu desquels ils sont institués. Elle a affirmé ce qui suit :

« Bien que la Cour ne soit aucunement tenue, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, de conformer sa propre interprétation du Pacte à celle du Comité, elle estime devoir accorder une grande considération à l'interprétation adoptée par cet organe indépendant, spécialement établi en vue de superviser l'application de ce traité . »³⁷

41. Cependant, il apparaît que cette règle ne s'applique pas aux organes de l'OIT. Dans ces observations, la Cour faisait référence aux interprétations adoptées par le Comité des droits de l'homme et par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, organes qui, à la différence de la CEACR et du CLS, ont tous deux été institués directement par les États parties, au moyen d'une disposition explicite dans les traités pour l'interprétation desquels ils ont compétence. La CEACR et le CLS ont, eux, été créés par des moyens indirects, par l'action des différents organes de l'OIT, et résultent de l'interaction opérant au sein de la structure tripartite unique de l'OIT.

42. En tout état de cause, la Cour a montré qu'elle était prête à s'écarter de l'interprétation donnée par un organe conventionnel lorsque, confortée par les éléments de preuve qui lui sont soumis, elle parvient par l'application des règles d'interprétation des traités à une interprétation divergente du traité en question³⁸.

43. En outre, les déclarations de ces organes d'experts ne prévalent pas sur les intentions des États parties telles qu'elles sont reflétées dans des interprétations authentiques du traité en question. Bien qu'ayant dit de la CEACR qu'elle est un exemple d'« organes d'experts indépendants qui ont le statut d'organe d'une organisation internationale »³⁹, la CDI a également fait observer que les déclarations des organes d'experts ne peuvent être considérées comme des moyens d'interprétation authentiques puisque les avis desdits organes ne sont pas attribuables aux États parties à ce traité⁴⁰. Cette observation semble s'appliquer particulièrement dans le cas de l'OIT et de sa structure tripartite composée d'États, d'employeurs et de travailleurs. Reste donc que les déclarations de la CEACR et du CLS ne sont pas contraignantes. Dans cette optique, il est utile de rappeler le principe fondamental énoncé par la Cour permanente de Justice internationale dans son avis consultatif *Jaworzina* de 1923,

³⁷ *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 664, par. 66.

³⁸ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2021, p. 98-99, par. 81-88, p. 101-103, par. 92-97, et p. 104, par. 101.

³⁹ CDI, rapport de la Commission du droit international, soixante-dixième session (30 avril-1^{er} juin et 2 juillet-10 août 2018), doc. A/73/10, p. 114.

⁴⁰ Dörr and Schmalenbach, *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (2nd ed., 2018), p. 600.

selon lequel, « suivant une doctrine constante, le droit d'interpréter authentiquement une règle juridique appartient à celui-là seul qui a le pouvoir de la modifier ou de la supprimer »⁴¹.

44. Quel que soit le poids accordé à la pratique de la CEACR et du CLS, il ne saurait remplacer celui attribué aux interprétations authentiques des États eux-mêmes, telles qu'elles ressortent du texte du traité et sont confirmées par les travaux préparatoires, dans lesquelles les États expriment leurs intentions quant à la portée des obligations qu'ils ont acceptées.

iii) *L'interprétation du « corollaire indissociable » est mal fondée*

45. Il est amplement justifié de rejeter l'affirmation selon laquelle l'interprétation du « corollaire indissociable » est celle qui convient pour la convention n° 87, bien que la CEACR et le CLS l'aient défendue à maintes reprises pendant de nombreuses années. Ainsi que les travaux préparatoires le montrent incontestablement, les parties ayant conclu le traité n'entendaient certainement pas considérer que le droit de grève faisait nécessairement partie intégrante du principe de la liberté syndicale et du droit syndical. Le droit de grève et la liberté syndicale sont à l'évidence liés et les deux peuvent se renforcer mutuellement dans certains cas, mais cela ne saurait mener à la conclusion que ces deux notions sont indivisibles, ou que la liberté syndicale comprend nécessairement le droit de grève.

c) *La pratique ultérieure des États*

46. De nombreux participants à la présente procédure ont présenté des informations concernant la protection accordée au droit de grève dans leur système juridique interne. Cette pratique est loin d'être uniforme. Certains États indiquent que la protection du droit de grève qu'ils appliquent au niveau national, tant dans la législation que dans la pratique officielle, est déterminée et contrôlée par la nécessité reconnue d'être conforme aux obligations imposées aux États par la convention n° 87 ; d'autres révèlent que leurs agents ne savent pas toujours s'ils sont tenus par la convention de protéger le droit de grève⁴², d'autres encore rejettent la thèse selon laquelle la convention n° 87 couvre le droit de grève⁴³, et enfin certains avancent que les efforts visant à protéger le droit de grève déployés au niveau national ne sont pas motivés par la nécessité de remplir leurs obligations conventionnelles⁴⁴ mais obéissent à d'autres raisons⁴⁵.

47. Étant donné le manque de cohérence de la pratique ultérieure des États, ce moyen complémentaire d'interprétation n'a qu'un poids relativement faible dans l'application des règles d'interprétation énoncées dans la convention de Vienne.

⁴¹ *Jaworzina, avis consultatif, 1923, C.P.J.I. série B n° 8.*

⁴² Voir, par exemple, exposé écrit de la Confédération suisse en date du 6 mai 2024, par. 85-89 et 136-139 ; exposé écrit de l'Indonésie en date de mai 2024, p. 1, 4 et 7 ; exposé écrit du Belize en date du 21 mai 2024, p. 1. Voir aussi exposé écrit de la République sud-africaine en date du 15 mai 2024, par. 15-22.

⁴³ Voir, par exemple, exposé écrit du Costa Rica en date du 14 mai 2024, p. 1 et 6-7 ; exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en date du 16 mai 2024, par. 37-45.

⁴⁴ Projet de conclusion 6 du projet de conclusions sur les accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 2018, vol. II, deuxième partie, A/73/10, p. 43. Voir aussi Dörr and Schmalenbach (eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (2nd ed., 2018), p. 598.

⁴⁵ Par exemple, la pratique des États-Unis d'Amérique concernant le droit de grève ne peut être considérée comme une pratique ultérieure au sens que revêt ce terme dans la convention de Vienne.

48. Enfin, la valeur combinée des moyens d'interprétation authentiques prévus à l'article 31, pris ensemble avec la corroboration claire apportée par les travaux préparatoires, l'emporte largement sur celle de l'élément complémentaire susmentionné. Par conséquent, la pratique ultérieure et complémentaire des [États] ne suffit pas pour réfuter la conclusion que le droit de grève n'entre pas dans le champ d'application de la convention n° 87.

C. Stabilité du sens

49. Ainsi qu'il est relevé plus haut, et comme le confirme la pratique antérieure de la Cour, le but de l'interprétation des traités est de rechercher le sens que les États parties ont voulu donner au traité à l'époque de son adoption. Il ressort de l'analyse des moyens d'interprétation authentiques qui précède que les États parties n'avaient pas l'intention de prévoir la protection du droit de grève dans la convention n° 87 lorsqu'ils en ont adopté le texte, ainsi que le confirment les travaux préparatoires.

50. Dans sa pratique antérieure, la Cour a accepté que l'interprétation de certaines dispositions conventionnelles puisse être « évolutive » ou « dynamique », mais les conditions qu'elle a spécifiées pour l'adoption d'une telle approche évolutive ne sont pas remplies en l'espèce. Elle a notamment considéré qu'il n'est approprié de recourir à une interprétation évolutive que lorsqu'il apparaît manifestement, en général par l'emploi de « termes de nature générique », que les États parties ont prévu que le sens d'un traité pourrait évoluer dans le temps⁴⁶. Étant donné que rien ne permet de penser que les États parties partageaient une telle intention commune, rien ne justifie que l'on considère que l'interprétation correcte de la convention n° 87 puisse s'être écartée du sens qui s'appliquait lorsque le traité est entré en vigueur et se soit élargie jusqu'à couvrir le droit de grève venu s'ajouter au champ d'application original de la convention. De fait, les travaux préparatoires confirment que les États parties avaient compris que la disposition juridique concernant le droit de grève figurerait dans un instrument distinct, et non dans le champ d'application de la convention n° 87.

D. Interprétation correcte de la convention n° 87

51. Prenant en considération ces différents moyens d'interprétation — qu'ils soient authentiques ou complémentaires — ensemble dans « une seule opération complexe »⁴⁷, conformément aux règles d'interprétation énoncées aux articles 31 et 32 de la convention de Vienne, le Bangladesh réaffirme que les États parties à la convention n° 87 n'avaient pas, à l'époque de son adoption, l'intention de prévoir la protection du droit de grève. L'élément le plus important à l'appui de cette conclusion est l'absence totale de toute référence à ce droit dans le texte soigneusement négocié du traité. Aucun article de la convention ne vise le droit de grève, qui n'est pas nommé dans le titre de l'instrument et n'apparaît dans aucun considérant du préambule. Cette interprétation est en outre confortée par les travaux préparatoires qui montrent clairement que les États parties, après en avoir directement envisagé la possibilité, n'ont pas considéré que le droit de grève était un élément inséparable ou faisant partie intégrante de la liberté syndicale. Même si les États et les organes de contrôle de l'OIT ont développé un certain volume de pratique ultérieure appuyant l'idée que la convention n° 87 prévoit nécessairement la protection du droit de grève, cette pratique perd de sa valeur dans le cadre du processus d'interprétation soigneusement équilibré de la convention de Vienne, car elle n'est rien de plus qu'un moyen complémentaire d'interprétation. Il reste que le processus d'interprétation des traités vise à déterminer et à formuler la conception commune des États qui ont négocié des accords internationaux et consenti à être liés par leurs termes. Une pratique

⁴⁶ *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2009, p. 242-244, par. 63-71.

⁴⁷ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 219-220, par. 8.

ultérieure complémentaire divergente ne peut remettre en question l'intention commune des États parties qui adoptent un traité.

IV. MÊME S'IL EST PROTÉGÉ PAR LA CONVENTION N° 87, LE DROIT DE GRÈVE N'EST PAS UN DROIT ABSOLU

52. Pour les raisons exposées plus haut, le droit de grève n'est pas protégé par la convention n° 87. En tout état de cause, même si la Cour venait à dire le contraire, le Bangladesh fait valoir que le droit de grève n'est pas un droit absolu.

53. Cette affirmation ne devrait pas prêter à controverse et elle est admise par la CEACR en ces termes : « la commission souligne que le droit de grève ne saurait être considéré comme un droit absolu »⁴⁸. Elle n'est contestée par aucun participant à la présente procédure. Au contraire, la plupart d'entre eux approuvent expressément les limitations et restrictions qui sont applicables à ce droit⁴⁹.

⁴⁸ CIT, quatre-vingt-unième session, 1994, rapport III (partie 4B), *Liberté syndicale et négociation collective*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (dossier ILO, document n° 235), p. 66, par. 151. Voir aussi, CIT, cinquante-huitième session, rapport III (partie 4B), *Liberté syndicale et négociation collective*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (dossier ILO, document n° 233), par. 107 (« Le droit de grève est assorti de limitations dans bien des pays, mais la portée et la rigueur de ces restrictions peut varier dans une mesure considérable, allant de l'interdiction temporaire et de l'interdiction pour certaines catégories de travailleurs seulement à l'interdiction de caractère général applicable à l'ensemble des travailleurs. »).

⁴⁹ Exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en date du 16 mai 2024, par. 79 (« Le droit de grève n'est pas un droit absolu, compte tenu des diverses limitations dont il peut faire l'objet. La portée limitée de ce droit est largement admise, même si la nature et l'étendue des limitations sont contestées. »). Exposé écrit de la CSI en date du 15 mai 2024, par. 4.92 (« ces États soutiennent souvent que le droit de grève n'est pas absolu — ce qui n'est pas contesté ») ; exposé écrit de l'Allemagne en date du 6 mai 2024, par. [35] (« Dans son appréciation de l'interprétation qu'il convient de donner à la convention n° 87, l'Allemagne souligne également les limites que celle-ci fixe au droit de grève. »). Exposé écrit de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) en date du 16 mai 2024, par. 7 (« le droit de grève ne peut, par définition, être absolu ») ; exposé écrit du Canada en date du 10 mai 2024, par. 9 (« Le droit de grève n'est toutefois pas un droit absolu au Canada. »). Exposé écrit du Japon en date du 16 mai 2024, par. 2 (« comme dans de nombreux autres pays, le droit de grève n'est pas absolu, étant limité pour certaines catégories de travailleurs et dans certaines situations par la législation ») ; exposé écrit de la Tunisie, p. 3,

« [i] est clair donc et certain que le droit de grève était expressément subordonné à la législation d[e] chaque pays et les autorités nationales doivent faire face à la difficulté intrinsèque de savoir comment réglementer les grèves tout en réconciliant les intérêts contradictoires des grévistes et des autres parties et en préservant l'intérêt public[,] et les États membres de l'OIT doivent trouver des solutions adéquates conformes à leurs situations respectives » ;

exposé écrit du Mexique en date du 16 mai 2024, par. 27 [et 32]

« Dans la législation mexicaine, pour qu'une grève ait une existence légale, elle doit répondre aux exigences définies à l'article 450 de la loi fédérale sur le travail et poursuivre les objectifs inscrits dans cet article ... la grève vise à concilier les droits et les obligations des travailleurs et des employeurs et [] les dispositions de la loi fédérale sur le travail établissent un cadre. »

Exposé écrit de l'Australie en date du 16 mai 2024, par. 19 (« dans la pratique [des] État[s], le droit de grève n'est pas illimité, étant soumis à des restrictions variées dans tout un éventail de matières »), par. 97 (« En pratique, certains États parties à cette convention ... protègent et encadrent le droit de grève de diverses manières, conformément à leur législation nationale. »). Exposé écrit du Royaume de Norvège en date du 16 mai 2024 (« Il ne s'agit pas d'un droit absolu. »). Exposé écrit de la Pologne en date de mai 2024, par. 2.7 (« Le droit de grève n'est pas inconditionnel et son exercice peut être restreint. »). Exposé écrit de BUSINESSAfrica — Confédération des employeurs en date du 16 mai 2024, par. 55 :

« [Certaines juridictions supérieures africaines] confirment dans leurs décisions que [le "droit de grève"] est par essence non absolu et qu'il peut (et doit) à juste titre être limité dans certaines circonstances. En outre, il ressort de ces décisions que les différents pays africains ont adopté des approches divergentes sur les limites du droit de grève et les conditions de son exercice licite. De fait, de nombreux pays africains sont d'avis que, compte tenu de leurs contextes social, politique, géographique et économique, la grève ne devrait être utilisée qu'en dernier recours. »

54. Quand bien même il serait protégé par la convention n° 87, celle-ci indique clairement que le droit de grève peut être encadré et restreint par le droit interne. En particulier, le paragraphe 1 de l'article 8, lu conjointement avec la précision apportée au paragraphe 2⁵⁰, prévoit la possibilité d'assortir l'exercice du droit de grève de conditions prévues, pourvu qu'elles ne soient pas d'un caractère pouvant indûment porter atteinte à ce droit lui-même⁵¹.

55. La pratique des États montre que la plupart d'entre eux imposent des restrictions au droit de grève et que celles-ci sont *extrêmement* variées⁵². L'OIT a mené une étude complète de la pratique des 158 États parties à la convention n° 87 avant une réunion tripartite qui s'est tenue en février 2015 entre gouvernements, employeurs et travailleurs. Elle a recueilli des informations non seulement auprès de ses mandants, mais aussi auprès de sources secondaires faisant autorité afin d'étudier le droit interne et les pratiques concernant les modalités de l'exercice de la grève⁵³. Elle en a clairement conclu que, dans la plupart des États membres de l'OIT, « le droit de grève peut être restreint, voire interdit, dans certaines circonstances »⁵⁴.

56. À titre d'exemple, les États ont des approches différentes des aspects du droit de grève suivants : i) la définition d'une grève et de la forme d'action qui constitue une grève⁵⁵ ; ii) les interdictions et limitations imposées aux grèves politiques⁵⁶, iii) la légalité des grèves secondaires⁵⁷ ;

Exposé écrit de la République sud-africaine en date du 15 mai 2024, par. 60 (« un droit de grève légal et restreint »), par. 65 (« un droit de grève légal mais restreint ») ; exposé écrit de la Confédération suisse en date du 6 mai 2024, par. 92-93

« Chaque État membre règle, à sa propre manière, la protection juridique, la portée, les restrictions, les modalités et le déroulement de l'action de grève ... Il existe donc autant de manières de réguler le droit de grève qu'il existe d'États. De la seule protection du droit de grève dans de nombreux États, il ne saurait donc être déduit qu'il s'agit d'un droit absolu. »

Par. 98 (« La réglementation du droit de grève est une prérogative étatique. Il revient aux législateurs nationaux de fixer les règles détaillées de son application, de ses limites et de ses modalités en fonction du contexte national. »). Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas en date du 16 mai 2024, par. 4.1-4.43 et 5.20 ; exposé écrit de la Colombie en date du 16 mai 2024, par. 3.45 (« une insécurité juridique considérable persiste quant à la teneur et aux limites précises du droit de grève au regard des normes de l'OIT »), par. 3.114 (« Si l'existence du droit de grève dans le cadre des droits fondamentaux est tangible, il manque toujours un consensus international quant à la nature et à la portée de ce droit. »).

⁵⁰ L'article 8 se lit comme suit :

« 1. Dans 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.

2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention. »

Voir aussi le paragraphe 2 de l'article 3 (qui est pertinent si la Cour détermine que le droit de grève est protégé au sens du paragraphe 1 de l'article 3 et l'article 9 (qui dispose que la convention s'applique aux forces armées et à la police dans la mesure déterminée par la législation ou la réglementation nationale).

⁵¹ Voir aussi exposé écrit de l'Australie en date du 16 mai 2024, par. 97 ; Creighton et al., *Strike Ballots, Democracy, and Law* (2020), p. 51. Voir aussi des dispositions similaires à l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 8 et au paragraphe 3 de l'article 8 du PIDESC et à l'article 22 du PIDCP.

⁵² Voir aussi exposé écrit de l'Allemagne en date du 6 mai 2024, par. 41 (« une interprétation large de la convention n° 87 serait contraire à la pratique des États parties »).

⁵³ GB.323/INS/5/appendice III, l'initiative sur les normes — document de référence pour la réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national (révisé) (Genève, 23-25 février 2015), mars 2015 (dossier ILO, document n° 108), p. 21-48, annexe I.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 30, par. 89.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 25-27, par. 68-77 ; p. [43-44], par. 142-146.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 27-28, par. 79-83.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 28-30, par. 85-88.

iv) les restrictions pour les agents publics et les travailleurs essentiels⁵⁸ ; v) les restrictions pendant la durée d'une convention collective⁵⁹ ; vi) la possibilité de suspendre ou de reporter des grèves⁶⁰ ; vii) la notification préalable aux autorités administratives et les périodes de temporisation⁶¹ ; viii) l'épuisement des procédures préalables (par exemple, conciliation, médiation et arbitrage volontaire)⁶² ; ix) les prescriptions en matière de vote de la grève⁶³ ; x) les exigences de service minimum⁶⁴ ; xi) la réquisition des travailleurs grévistes et l'embauche de travailleurs de remplacement extérieurs⁶⁵ ; xii) la cessation de la grève (par exemple, par le recours à l'arbitrage obligatoire contraignant)⁶⁶ ; et xiii) les conséquences permises de l'action de grève (par exemple, rupture ou suspension de contrat, déductions de salaire, sanctions)⁶⁷. Compte tenu d'une telle variété d'approches, les gouvernements qui ont participé à la réunion tripartite de l'OIT tenue en février 2015 ont décidé à l'unanimité que le droit de grève « n'est pas un droit absolu » et souligné que sa « portée et les conditions de son exercice sont réglementées au niveau national »⁶⁸.

57. Compte tenu de la disparité de la pratique et de la complexité de la question, le Bangladesh est d'avis que, même si elle détermine que le droit de grève est protégé par la convention n° 87, la Cour ne devrait pas tenter de donner un avis sur la portée précise de ce droit, notamment parce que ce n'est pas la question qui lui est soumise⁶⁹. À cet égard, le Bangladesh convient avec la Confédération suisse qu'il existe autant de moyens de réglementer le droit de grève que d'États⁷⁰. La Cour devrait plutôt affirmer que le droit de grève n'est pas un droit absolu et que les États doivent bénéficier d'un large pouvoir discrétionnaire pour en déterminer la portée dans leur droit interne, conformément au libellé de la convention n° 87 et à la pratique de ses États parties. Ainsi que le fait observer à juste titre le Royaume-Uni, tout avis contraire aura dans la pratique un effet négatif sur l'application des restrictions à ce droit définies par les États au niveau national⁷¹.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 30-35, par. 89-111.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 36-37, par. 112-116.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 37, par. 117-118.

⁶¹ *Ibid.*, p. 38, par. 120 ; p. 39-40, par. 126-130.

⁶² *Ibid.*, p. 38-39, par. 121-125.

⁶³ *Ibid.*, p. 40-41, par. 131-135.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 41-43, par. 136-141.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 44-46, par. 147-152.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 46, par. 153-156.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 47-50, par. 157-169.

⁶⁸ GB.323/INS/5/appendice I, l'initiative sur les normes — résultat de la réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national, mars 2015 (dossier ILO, document no 106), annexe I, par. 5. Voir aussi exposé écrit de l'Australie en date du 16 mai 2024, par. 53 ; exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en date du 16 mai 2024, par. 82-83, qui traitent de la pratique des États.

⁶⁹ Ainsi que l'ont noté de nombreux participants, la demande de renvoi, telle qu'elle était initialement proposée par le groupe des travailleurs de l'OIT en juillet, comprenait une seconde question concernant, entre autres, la compétence de la CEACR pour « préciser, lors de l'examen de l'application de la convention, certains aspects du champ d'application du droit de grève, des limites de celui-ci et des conditions dans lesquelles il peut être exercé de façon licite ». Cette question a néanmoins été omise dans le texte de la résolution qui a été adopté par le Conseil d'administration de l'OIT à sa 349^e session (spéciale) qui s'est tenue le 10 novembre 2023. Par conséquent, la question juridique soumise à la Cour ne porte que sur le point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

⁷⁰ Exposé écrit de la Confédération suisse en date du 6 mai 2024, par. 93 (« Il existe donc autant de manières de réguler le droit de grève qu'il existe d'États. De la seule protection du droit de grève dans de nombreux États, il ne saurait donc être déduit qu'il s'agit d'un droit absolu. »).

⁷¹ Exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en date du 16 mai 2024, par. 83.

V. CONCLUSION

Pour les raisons exposées plus haut et pour celles qu'il a données dans son exposé écrit en date du 16 mai 2024, le Bangladesh reste d'avis que le droit de grève n'est pas protégé par la convention n° 87. Même si la Cour ne partage pas ce point de vue et affirme que le droit de grève est protégé par la convention n° 87, le Bangladesh fait valoir que ce n'est pas un droit absolu et prie instamment la Cour de dire que les États doivent bénéficier d'un large pouvoir discrétionnaire pour en déterminer la portée dans leur droit interne.

Le 16 septembre 2024.

L'ambassadeur du Bangladesh
auprès du Royaume des Pays-Bas,
(Signé) Tareque MUHAMMAD.
