

21 MAY 2026

ADVISORY OPINION

RIGHT TO STRIKE UNDER ILO CONVENTION NO. 87

DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT

21 MAI 2026

AVIS CONSULTATIF

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE	1-25
I. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE	26-37
A. Compétence	27-32
B. Pouvoir discrétionnaire	33-37
II. CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF	38-54
A. But et structure de l'OIT	38-46
B. Genèse du désaccord relatif à la convention n° 87	47-54
III. PORTÉE ET SENS DE LA QUESTION POSÉE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	55-60
IV. QUESTION DE SAVOIR SI LE DROIT DE GRÈVE EST PROTÉGÉ PAR LA CONVENTION N° 87	61-141
A. Règles applicables en matière d'interprétation de la convention n° 87	62-65
B. Interprétation de la convention n° 87	66-138
1. Sens ordinaire à attribuer aux termes de la convention n° 87 dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but (paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités)	67-74
2. Pratique ultérieure établissant l'accord des parties (alinéa <i>b</i>) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités)	75-89
3. Règles pertinentes de droit international (alinéa <i>c</i>) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités)	90-99
4. Moyens complémentaires d'interprétation (article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités)	100-137
a) <i>Travaux préparatoires de la convention n° 87</i>	104-111
b) <i>Pratique ultérieure des parties en tant que moyen complémentaire d'interprétation</i>	112-115
c) <i>Prononcés d'organes de contrôle de l'OIT</i>	116-119
d) <i>Instruments régionaux</i>	120-137
i) Cadre juridique africain	121-124
ii) Cadre juridique arabe	125
iii) Cadre juridique européen	126-132
iv) Cadre juridique interaméricain	133-136
C. Conclusion	139-141
DISPOSITIF	142

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 2026

2026
21 mai
Rôle général
n° 191

21 mai 2026

DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT

Compétence et pouvoir discrétionnaire.

Paragraphe 1 de l'article 65 du Statut — Paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte — Paragraphe 2 de l'article IX de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail (OIT) — OIT habilitée à demander des avis consultatifs à la Cour — Pouvoir du Conseil d'administration de demander des avis consultatifs à la Cour — Question soumise à la Cour étant de nature juridique — Question se posant dans le cadre de l'activité de l'OIT — Cour ayant compétence pour donner l'avis consultatif demandé.

Pouvoir discrétionnaire de la Cour de refuser de donner un avis consultatif — Seules des « raisons décisives » pouvant conduire la Cour à refuser d'exercer sa fonction consultative — Argument selon lequel un différend entre mandants de l'OIT devrait être résolu par l'intermédiaire de mécanismes spécifiquement prévus au sein de l'OIT — Efforts des mandants de l'OIT pour régler la question — Paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT — Nul besoin d'épuiser des procédures internes au sein de l'OIT avant de transmettre une demande d'avis consultatif — Absence de raisons décisives devant conduire la Cour à refuser de donner l'avis demandé.

*

Contexte de la demande d'avis consultatif.

Structure tripartite de l'OIT — Principaux organes — Conférence internationale du Travail — Conseil d'administration — Bureau international du Travail — Système de contrôle régulier et procédures spéciales — Contrôle régulier — Commission d'experts — Commission de l'application des normes — Procédures spéciales de contrôle — Commissions d'enquête — Commission d'investigation et de conciliation — Comité de la liberté syndicale (CLS).

CLS ayant affirmé en 1952 que le droit de grève était un élément essentiel des droits syndicaux — Selon la Commission d'experts, article 3 de la convention n° 87 comprenant le recours à la grève — CLS et commissions d'enquête affirmant que le droit de grève est protégé par la convention — Représentants des employeurs au sein de la Commission de l'application des normes contestant la position selon laquelle la convention n° 87 devrait être interprétée comme protégeant le droit de grève — Représentants des travailleurs au sein de la Commission de l'application des normes défendant les vues de la Commission d'experts — Tentatives infructueuses pour régler le désaccord par voie de négociations à l'OIT.

Décision du Conseil d'administration de soumettre la question à la Cour conformément au paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT.

*

Portée et sens de la question posée par le Conseil d'administration.

Question circonscrite et précise — Question portant uniquement sur le point de savoir si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87 — Cour n'ayant pas à reformuler la question posée ou à en élargir l'objet.

*

Question de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

Règles applicables en matière d'interprétation de la convention n° 87.

Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (convention de Vienne) — Articles 31 à 33 de la convention de Vienne reflétant des règles de droit international coutumier applicables aux traités conclus avant son entrée en vigueur — Argument selon lequel il convient d'accorder une considération particulière aux travaux préparatoires de la convention n° 87 dans le cadre de son interprétation conformément à l'article 5 de la convention de Vienne — Argument selon lequel une telle méthode d'interprétation pourrait constituer une « règle pertinente de l'organisation » l'emportant sur les règles d'interprétation des traités du droit international coutumier — Travaux préparatoires ne devant pas se voir accorder plus d'importance que ce que prévoit l'article 32 de la convention de Vienne — Cour devant appliquer les règles d'interprétation énoncées aux articles 31 et 32 de la convention de Vienne.

Interprétation de la convention n° 87.

Paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne.

Sens ordinaire à attribuer aux termes de la convention n° 87 dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but — Convention n° 87 ne contenant pas de référence expresse au droit de grève — Absence de disposition conventionnelle expresse régissant une certaine question ne signifiant pas nécessairement que celle-ci est exclue d'un traité — Article 2, article 3, paragraphe 1, et article 10 de la convention n° 87 — Droit des travailleurs et des employeurs de créer des organisations pour défendre leurs intérêts, y compris d'organiser leur activité et leur programme — Sens des termes « activité » et « programme » — Sens du terme « grève » — Paragraphe 1 de l'article 3, lu conjointement avec articles 2 et 10, semblant indiquer que le sens ordinaire du terme « activité » peut recouvrir la grève, de sorte que celle-ci entre dans

le champ de la convention n° 87 — Grève n'étant pas expressément exclue par la convention n° 87 — Protections prévues par la convention étant limitées par le paragraphe 1 de l'article 8 et le paragraphe 1 de l'article 9 — Termes de la convention ne permettant pas d'inférer que le droit de grève en est exclu — Droit de grève conforme à l'objet et au but de la convention n° 87 — Sens ordinaire des termes de la convention indiquant que la protection du droit de grève est comprise dans la protection de la liberté syndicale prévue par la convention n° 87.

Alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne.

Inapplicabilité de l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 31 du fait de l'absence d'accord ultérieur entre les États parties à la convention n° 87.

Pratique ultérieure établissant l'accord des parties relatif à l'interprétation d'un traité — Distinction entre la pratique ultérieure au titre de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 31 et au titre de l'article 32 de la convention de Vienne — Pratique ultérieure au sens de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 31 comme établissant l'existence d'une communauté de vues entre les parties quant au sens à attribuer à un traité — Pratique ultérieure en tant que moyen complémentaire d'interprétation au titre de l'article 32 — Nul besoin de preuve d'une communauté de vues entre toutes les parties à l'égard d'une interprétation donnée — Les deux catégories de pratique ultérieure se distinguant par leur portée interprétative et par le seuil d'accord requis pour en établir l'existence.

Interprétation de la convention n° 87 par les organes de contrôle de l'OIT et réactions des États parties — Études d'ensemble de la Commission d'experts — Position du CLS — Vues des commissions d'enquête — Organes de contrôle de l'OIT reconnaissant progressivement que le droit de grève est protégé par la convention n° 87 — Prononcés des organes de contrôle ne constituant pas per se une pratique ultérieure au sens de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 31 — Prononcés pouvant être pertinents s'ils donnent naissance à une telle pratique des États ou s'y réfèrent — Importante majorité d'États parties à la convention n° 87 ayant accepté ou approuvé l'interprétation retenue par les organes de contrôle selon laquelle cet instrument protège le droit de grève — Interprétation cependant contestée par un certain nombre d'États parties — Opposition empêchant de conclure à l'existence d'une pratique ultérieure établissant l'accord des parties au sens de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 31 — Dispositions législatives et pratique judiciaire nationales relatives au droit de grève ne permettant pas de conclure à l'existence d'une pratique ultérieure.

Absence de pratique ultérieurement suivie au sens de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 31 — Conclusion sans préjudice de la pertinence de la pratique ultérieure en tant que moyen complémentaire d'interprétation.

Alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne.

Règles pertinentes de droit international applicables dans les relations entre les parties — S'agissant du droit de grève, absence dans d'autres traités de règles pertinentes liant l'ensemble des parties à la convention n° 87 — Règle pouvant être applicable si elle exprime une conception commune — Parties ne devant pas nécessairement toutes être liées par une règle pour qu'elle s'applique — Pertinence de l'article 8 du PIDESC et de l'article 22 du PIDCP — Grand nombre d'États parties tant à la convention n° 87 qu'au PIDESC et au PIDCP — États parties à la convention n° 87 n'étant parties ni au PIDESC ni au PIDCP ou ayant formulé des réserves ou déclarations concernant l'article 8 du PIDESC — Absence d'objection de ces États à l'interprétation selon laquelle le droit de grève est protégé par la convention n° 87 — Indication selon laquelle la protection du droit de grève est comprise dans la protection de la liberté syndicale

garantie par la convention n° 87 — Interprétation par application de l'article 31 de la convention de Vienne menant à la conclusion que le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

*

Article 32 de la convention de Vienne — Moyens complémentaires d'interprétation.

Interprétation de la convention n° 87 par application de l'article 31 ne donnant lieu à aucun résultat ambigu, obscur, manifestement absurde ou déraisonnable — Recours à des moyens complémentaires pour confirmer le sens de la convention résultant de l'application de l'article 31.

Travaux préparatoires de la convention n° 87 — Discussions tenues pendant l'élaboration de la convention n° 87 paraissant avoir mis l'accent sur le droit de grève des agents publics — Intention des rédacteurs de la convention n° 87 en ce qui concerne le droit de grève n'apparaissant pas clairement — Analyse des travaux préparatoires aboutissant à un résultat peu concluant.

Pratique ultérieure des parties en tant que moyen complémentaire d'interprétation — Pratique ultérieure confirmant l'interprétation à laquelle est parvenue la Cour par le jeu de l'article 31.

Prononcés d'organes de contrôle de l'OIT — Organes de contrôle de l'OIT ayant progressivement convergé dans le sens d'une reconnaissance du droit de grève comme étant protégé par la convention n° 87 — Cour pouvant accorder une « grande considération » à des prononcés d'organes de contrôle de l'OIT — Prononcés confirmant l'interprétation à laquelle est parvenue la Cour par application de l'article 31.

Instruments régionaux — États parties à la convention n° 87 étant également parties à divers instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme — Cadre juridique africain — Cadre juridique arabe — Cadre juridique européen — Cadre juridique interaméricain — Instruments régionaux, jurisprudence et prononcés révèlent une vue commune des États parties à la convention n° 87 selon laquelle le droit de grève est compris dans la liberté syndicale.

Moyens complémentaires d'interprétation confirmant la conclusion tirée de l'interprétation fondée sur l'article 31 de la convention de Vienne.

*

Conclusion.

Droit de grève étant protégé par la convention n° 87 — Conclusion ne préjugant nullement de la teneur précise, de la portée ou des conditions d'exercice de ce droit — Question devant recevoir une réponse affirmative.

AVIS CONSULTATIF

Présents : M. IWASAWA, président ; M^{me} SEBUTINDE, vice-présidente ; MM. TOMKA, ABRAHAM, M^{me} XUE, MM. BHANDARI, NOLTE, M^{me} CHARLESWORTH, MM. BRANT, GÓMEZ ROBLEDO, M^{me} CLEVELAND, MM. AURESCU, TLADI, HMOUD, juges ; M. GAUTIER, greffier.

Sur le droit de grève au regard de la convention n° 87 de l'OIT,

LA COUR,

ainsi composée,

donne l'avis consultatif suivant :

1. Le 10 novembre 2023, à sa 349^e session (spéciale), le Conseil d'administration du Bureau international du Travail (ci-après, le « Conseil d'administration »), agissant conformément au paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et au paragraphe 2 de l'article IX de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'OIT, a adopté une résolution par laquelle il a décidé de demander à la Cour de donner un avis consultatif en vertu de l'article 65 de son Statut. Par lettre datée du 13 novembre 2023 et reçue au Greffe le même jour, le directeur général du Bureau international du Travail a officiellement communiqué à la Cour la décision du Conseil d'administration tendant à lui soumettre une question pour avis consultatif. Des copies certifiées conformes des textes français et anglais de la résolution étaient jointes à cette lettre. Le dispositif de la résolution se lit comme suit :

« Le Conseil d'administration,

.....

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

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

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

2. Charge le Directeur général :

- a) de transmettre la présente résolution à la Cour internationale de Justice, accompagnée de tout document pouvant servir à élucider la question, conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut de la Cour ;
- b) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice de permettre que les organisations d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT participent à la procédure consultative ;

- c) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice d'examiner les mesures possibles pour accélérer la procédure, conformément à l'article 103 du Règlement de la Cour, de manière à répondre d'urgence à cette demande ;
- d) d'informer le Conseil économique et social des Nations Unies de cette demande, conformément à l'article IX, paragraphe 4, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, 1946. »

2. Par lettres en date du 14 novembre 2023, le greffier a notifié la requête pour avis consultatif à tous les États admis à ester devant la Cour, conformément au paragraphe 1 de l'article 66 du Statut.

3. Par ordonnance en date du 16 novembre 2023, la Cour a décidé, conformément au paragraphe 2 de l'article 66 de son Statut, que l'OIT ainsi que les États parties à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (ci-après, la « convention n° 87 ») étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question qui lui était soumise pour avis consultatif. Elle a ensuite, en vertu de cette même disposition, fixé au 16 mai 2024 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur cette question pourraient lui être présentés, et au 16 septembre 2024 la date d'expiration du délai dans lequel les États et les organisations qui auraient présenté un exposé écrit pourraient soumettre des observations écrites sur les autres exposés écrits conformément au paragraphe 4 de l'article 66 du Statut.

4. Par la même ordonnance, la Cour a décidé que, compte tenu de la structure tripartite particulière de l'OIT, composée de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, six organisations auxquelles le Conseil d'administration a accordé le statut consultatif général (l'Organisation internationale des employeurs, la Confédération syndicale internationale, la Fédération syndicale mondiale, l'Alliance coopérative internationale, l'Organisation de l'unité syndicale africaine et Business Africa) étaient également susceptibles de fournir des renseignements sur la question qui lui était soumise pour avis consultatif. Elle a en outre décidé d'inviter ces organisations à lui présenter des exposés écrits dans les délais mentionnés ci-dessus.

5. Par lettres en date du 22 novembre 2023, le greffier a informé l'OIT et les États parties à la convention n° 87, ainsi que les six organisations ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT, des décisions de la Cour énoncées dans l'ordonnance du 16 novembre 2023 et leur a communiqué copie de celle-ci.

6. Conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut, le Bureau international du Travail a, sous le couvert d'une lettre de son conseiller juridique en date du 14 décembre 2023, communiqué à la Cour un dossier de documents pouvant éclairer la question formulée par le Conseil d'administration. Ce dossier a été reçu au Greffe le 15 décembre 2023.

7. Statuant sur une demande que les États-Unis d'Amérique, qui ne sont pas partie à la convention n° 87, lui ont adressée le 15 mars 2024, la Cour a décidé, en vertu du paragraphe 3 de l'article 66 de son Statut, que cet État, en tant que membre de l'OIT, était susceptible de fournir des renseignements sur la question dont elle est saisie et qu'il pourrait donc le faire dans les délais fixés à cet effet dans l'ordonnance du 16 novembre 2023. Les États et organisations que la Cour avait jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question ont été informés en conséquence.

8. Statuant sur une demande que l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique lui a adressée le 16 avril 2024, la Cour a décidé, en vertu de l'article 66 de son Statut, que cette organisation était susceptible de fournir des renseignements sur la question à l'examen et qu'elle pourrait donc le faire dans les délais fixés à cet effet dans l'ordonnance du 16 novembre 2023. Les États et organisations que la Cour avait jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question ont été informés en conséquence.

9. Statuant sur une demande que le Brésil, qui n'est pas partie à la convention n° 87, a adressée à la Cour le 16 mai 2024, le président a décidé, en vertu du paragraphe 3 de l'article 66 du Statut, que cet État, en tant que membre de l'OIT, était susceptible de fournir des renseignements sur la question dont la Cour est saisie. Le Brésil a donc été autorisé, à titre exceptionnel, à présenter un exposé écrit après l'expiration du délai fixé, le 4 juin 2024 au plus tard, ainsi que des observations écrites sur les exposés écrits d'autres États ou organisations autorisées, dans le délai fixé au 16 septembre 2024 dans l'ordonnance du 16 novembre 2023. Les États et organisations que la Cour avait jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question ont été informés en conséquence.

10. Dans le délai fixé par la Cour dans son ordonnance du 16 novembre 2023, des exposés écrits ont été déposés au Greffe par, dans l'ordre de réception, l'Alliance coopérative internationale, le Bureau international du Travail de l'OIT, la France, Vanuatu, l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'Espagne, l'Italie, la Confédération syndicale internationale, la Fédération syndicale mondiale, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la Colombie, le Bangladesh, l'Allemagne, la Pologne, Business Africa, l'Organisation internationale des employeurs, l'Afrique du Sud, le Canada, la Suisse, la Norvège, la Tunisie, les États-Unis d'Amérique, l'Australie, le Japon, le Costa Rica, l'Indonésie, le Mexique, la Somalie, le Royaume des Pays-Bas et le Belize.

11. Par communication en date du 24 mai 2024, le Greffe a fait tenir aux États et organisations ayant déposé des exposés écrits la liste des participants qui avaient fait de même en l'espèce, et les a informés que les exposés écrits pouvaient être téléchargés à partir d'un portail en ligne prévu à cet effet géré par le Greffe. Par lettre en date du 28 mai 2024, le greffier a également communiqué cette liste aux États et organisations jugés susceptibles de fournir des renseignements, mais qui n'avaient pas eux-mêmes présenté d'exposés écrits.

12. Le 30 mai 2024, le Brésil a déposé un exposé écrit dans le délai fixé par le président de la Cour (voir le paragraphe 9 ci-dessus). Le Greffe en a dûment informé les États et organisations ayant présenté des exposés écrits. Les États et organisations jugés susceptibles de fournir des renseignements, mais qui n'avaient pas présenté d'exposés écrits, ont également été informés.

13. Dans le délai fixé par la Cour dans son ordonnance du 16 novembre 2023, des observations écrites sur les exposés écrits ont été déposées au Greffe par, dans l'ordre de réception, la Confédération syndicale internationale, le Japon, le Mexique, l'Alliance coopérative internationale, la Tunisie, l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'Afrique du Sud, la Suisse, les États-Unis d'Amérique, l'Organisation internationale des employeurs, Business Africa, l'Australie, le Bangladesh, le Royaume des Pays-Bas et Vanuatu.

14. Par communication en date du 19 septembre 2024, le Greffe a fait tenir aux États et organisations qui avaient présenté des exposés écrits la liste des participants ayant déposé des observations écrites, et les a informés que celles-ci pouvaient être téléchargées à partir d'un portail

en ligne prévu à cet effet géré par le Greffe. Une communication similaire a été adressée aux États et organisations jugés susceptibles de fournir des renseignements mais qui n'avaient pas présenté d'exposés écrits.

15. Le 3 octobre 2024, le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a notifié à la Cour le retrait de l'exposé écrit qu'il avait déposé le 16 mai 2024, et demandé que ce document ne soit pas publié sur le site Internet de la Cour en vertu de l'article 106 du Règlement. Les États et organisations autorisés à participer à la procédure consultative ont été informés en conséquence.

16. Par communications en date du 10 juin 2025, le Greffe a informé les États et organisations jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question que la Cour avait décidé de tenir des audiences publiques sur la demande d'avis consultatif, qui s'ouvriraient le 6 octobre 2025. Les destinataires étaient également invités à indiquer au Greffe, le 8 septembre 2025 au plus tard, s'ils entendaient prendre part aux audiences.

17. Par communication en date du 8 septembre 2025, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a notifié à la Cour le retrait de l'exposé écrit qu'il avait déposé le 16 mai 2024 et des observations écrites qu'il avait déposées le 16 septembre 2024. Il a également demandé que ces documents ne soient pas publiés sur le site Internet de la Cour en vertu de l'article 106 du Règlement. Les États et les organisations autorisés à participer à la procédure consultative ont été informés en conséquence.

18. Par lettres en date du 16 septembre 2025, le greffier a communiqué aux États et organisations prenant part à la procédure orale la liste des participants à celle-ci et y a joint des renseignements sur les modalités pratiques concernant l'organisation de la procédure orale, ainsi que le calendrier des audiences.

19. Ayant reçu deux communications après l'expiration du délai fixé, la Cour a autorisé, à titre exceptionnel, la participation de Maurice et de la Somalie à la procédure orale.

20. Par lettres en date du 22 septembre 2025, le greffier a communiqué le calendrier de la procédure orale, y compris la liste des participants et leur ordre d'intervention, aux États et organisations jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question à l'examen et qui ne prenaient pas part à ladite procédure.

21. Par la suite, un calendrier révisé a été communiqué aux États et organisations autorisés à prendre part à la procédure consultative.

22. Conformément à l'article 106 de son Règlement, la Cour a décidé que les exposés écrits et observations écrites présentés seraient rendus accessibles au public après l'ouverture de la procédure orale. Les exposés écrits et observations écrites des États et organisations ne prenant pas part à la procédure orale ont été rendus accessibles au public le premier jour des audiences. Les exposés écrits et observations écrites des États et organisations prenant part à la procédure orale l'ont été à la fin de la journée au cours de laquelle lesdits États et organisations sont intervenus.

23. Au cours de la procédure orale qui s'est tenue les 6, 7 et 8 octobre 2025, la Cour a entendu en leurs exposés oraux, dans l'ordre suivant :

*pour le Bureau international
du Travail :*

M^{me} Tomi Kohiyama, conseillère juridique ;

*pour la Confédération syndicale
internationale :*

M. Paapa Kwasi Danquah, directeur juridique pour les droits de l'homme et les droits syndicaux, Confédération syndicale internationale,

M. Pierre Klein, professeur de droit international à l'Université libre de Bruxelles,

M^{me} Phoebe Okowa, professeure de droit international public à l'Université Queen Mary de Londres, membre de la Commission du droit international, membre associée de l'Institut de droit international, avocate, Haute Cour du Kenya,

M. Harold Hongju Koh, professeur de droit international, titulaire de la chaire Sterling à la faculté de droit de l'Université Yale, membre du barreau de l'État de New York et du barreau du district de Columbia ;

*pour l'Organisation
internationale des employeurs :*

M. Roberto Suárez Santos, secrétaire général de l'Organisation internationale des employeurs,

M^{me} Michelle Butler, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, Matrix Chambers,

M. Anirudh Mathur, membre du barreau d'Angleterre et du Pays de Galles, Matrix Chambers,

M^{me} Rita Yip, membre du barreau de Nouvelle-Zélande, conseillère principale, Organisation internationale des employeurs ;

*pour la République
sud-africaine :*

S. Exc. M. Vusimuzi Madonsela, ambassadeur de la République sud-africaine auprès du Royaume des Pays-Bas,

M. John Dugard, conseil et avocat,

M. Halton Cheadle, conseil et avocat ;

*pour la République fédérale
d'Allemagne :*

M^{me} Tania von Uslar-Gleichen, conseillère juridique et directrice générale des affaires juridiques, ministère des affaires étrangères ;

pour l'Australie :

M. Jesse Clarke, *General Counsel* (droit international), bureau du droit international, services de l'*Attorney-General*,

M. Stephen Donaghue, KC, *Solicitor-General* d'Australie,

M^{me} Kate Parlett, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, Twenty Essex Chambers (Londres) ;

*pour la République populaire
du Bangladesh :*

S. Exc. M. Tareque Muhammad, ambassadeur de la République populaire du Bangladesh auprès du Royaume des Pays-Bas,

M. Fabián Raimondo, professeur associé de droit international public à l'Université de Maastricht, membre du barreau de La Plata (Argentine) ;

- pour la République de Colombie :* S. Exc. M. Mauricio Jaramillo Jassir, vice-ministre des affaires multilatérales ;
- pour la République fédérative du Brésil :* M. Marcelo Marotta Viegas, directeur du département des organisations internationales, ministère des affaires étrangères ;
- pour le Royaume d'Espagne :* M^{me} María José Ruiz Sánchez, avocate de l'État, bureau du procureur général,
M. Santiago Ripol Carulla, professeur de droit international public à l'Université Pompeu Fabra, chef du service juridique international, ministère des affaires étrangères, de l'Union européenne et de la coopération ;
- pour la République d'Indonésie :* S. Exc. M. Mayerfas, ambassadeur de la République d'Indonésie auprès du Royaume des Pays-Bas ;
- pour la République de Maurice :* S. Exc. M. Muhammad Reza Cassam Uteem, ministre du travail et des relations professionnelles,
M^{me} Priya Veedu Ramjeeawon-Varma, *Solicitor General* adjointe, bureau de l'*Attorney General* ;
- pour les États-Unis du Mexique :* S. Exc. M^{me} Carmen Moreno Toscano, ambassadrice des États-Unis du Mexique auprès du Royaume des Pays-Bas,
M^{me} Alicia Patricia Pérez Galeana, conseillère juridique adjointe « B », ministère des affaires étrangères,
M. Pablo Arrocha Olabuenaga, conseiller juridique, ministère des affaires étrangères ;
- pour le Royaume de Norvège :* M. Kristian Jervell, directeur général du département des affaires juridiques, ministère des affaires étrangères ;
- pour la République du Panama :* S. Exc. M. Javier Eduardo Martínez Acha Vásquez, ministre des affaires étrangères ;
- pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord :* M. Daniel Stilitz, KC, avocat, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, 11 King's Bench Walk Chambers,
M^{me} Philippa Webb, professeure de droit international public à l'Université d'Oxford, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles ainsi que des barreaux de l'État de New York et du Belize, Twenty Essex Chambers ;
- pour la République arabe d'Égypte :* M^{me} Jasmine Moussa, PhD, ministre plénipotentiaire, cabinet du ministre des affaires étrangères, de l'émigration et des expatriés égyptiens, ministère des affaires étrangères, de l'émigration et des expatriés égyptiens ;
- pour la République orientale de l'Uruguay :* S. Exc. M. Álvaro González Otero, ambassadeur de la République orientale de l'Uruguay auprès du Royaume des Pays-Bas,
S. Exc. M^{me} Alejandra de Bellis, ambassadrice, représentante permanente de la République orientale de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies ;

<i>pour la République fédérale de Somalie :</i>	S. Exc. M ^{me} Khadija Ossoble Ali, ambassadrice de la République fédérale de Somalie auprès du Royaume des Pays-Bas, du Royaume de Belgique, du Grand-Duché du Luxembourg et de l'Union européenne, M. Guled Yusuf, associé, A&O Shearman LLP ;
<i>pour la Confédération suisse :</i>	S. Exc. M. Franz Xavier Perrez, responsable de la direction du droit international public, département fédéral des affaires étrangères de la Confédération suisse, S. Exc. M ^{me} Valérie Berset Bircher, ambassadrice et responsable des affaires internationales du travail, secrétariat d'État à l'économie (SECO) ;
<i>pour la République de Vanuatu :</i>	M ^{me} Angelyne Glenda Dovo Roy, <i>Attorney General</i> , M ^{me} Murielle Metsan Meltenoven, commissaire au travail, M ^{me} Florence Williams Samuel, <i>Solicitor General</i> ;
<i>pour l'Alliance coopérative internationale :</i>	M. Santosh Kumar Padmanabhan, directeur des affaires juridiques, Alliance coopérative internationale, M. Hagen Henry, directeur du comité de droit coopératif, Alliance coopérative internationale ;
<i>pour Business Africa :</i>	M. Kaizer Moyane, conseiller spécial, Business Africa, M. Paul Clark, membre du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, Garden Court Chambers.

24. Par lettre en date du 10 octobre 2025, le greffier a informé la conseillère juridique du Bureau international du Travail qu'il existait une divergence entre le texte anglais du paragraphe 1 de l'article 3 de la convention n° 87, tel que reproduit dans le dossier soumis en l'affaire par le Bureau (document n° 120), et le texte anglais de la même disposition, tel quel reproduit dans le *Recueil des traités* des Nations Unies (Nations Unies, *Recueil des traités*, 1950, vol. 68, n° 881, p. 17).

25. Par lettre en date du 13 octobre 2025, la conseillère juridique du Bureau international du Travail a confirmé que le texte figurant dans le dossier soumis par le Bureau constituait bien la bonne version de la convention n° 87, puisque ce document reproduisait le texte original signé par le président de la Conférence et par le directeur général, conformément au paragraphe 4 de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

I. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

26. Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis consultatif, la Cour doit commencer par déterminer si elle a compétence pour donner l'avis sollicité et, dans l'affirmative, s'il existe une quelconque raison pour elle, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de refuser de répondre à la demande (*Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, avis consultatif du 22 octobre 2025*, par. 17 ; *Obligations des États en matière de changement climatique, avis consultatif du 23 juillet 2025*, par. 37).

A. Compétence

27. La Cour tient sa compétence consultative du premier paragraphe de l'article 65 de son Statut, aux termes duquel elle « peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis ». Le paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte autorise l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité à demander un avis consultatif sur « toute question juridique » ; en outre, en vertu du paragraphe 2 de l'article 96,

« [t]ous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité ».

28. Trois conditions sont requises pour fonder la compétence de la Cour lorsqu'une requête pour avis consultatif est déposée par une institution spécialisée : l'institution dont émane la requête doit être dûment autorisée par l'Assemblée générale, conformément à la Charte, à demander des avis à la Cour ; l'avis sollicité doit porter sur une question juridique ; cette question doit se poser dans le cadre de l'activité de l'institution requérante (*Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 71-72, par. 10 ; *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982*, p. 333-334, par. 21).

29. L'OIT, institution spécialisée, a été dûment autorisée à demander des avis consultatifs à la Cour. Par sa résolution 50 (I) du 14 décembre 1946, l'Assemblée générale a approuvé l'accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'OIT, lequel est entré en vigueur à la même date. Aux termes de l'article premier de cet accord, « [l]'Organisation internationale du Travail est reconnue par les Nations Unies comme étant une institution spécialisée ». Quant à son article IX, il dispose, en son paragraphe 2, que

« [l]'Assemblée générale autorise l'Organisation internationale du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre l'Organisation internationale du Travail et [l]es Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées »

et, en son paragraphe 3, que « [cette] demande peut être adressée à la Cour par la Conférence, ou par le Conseil d'administration autorisé par la Conférence ». Le 27 juin 1949, la Conférence internationale du Travail a expressément « [a]utorisé le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice » par une résolution adoptée à cette fin (Conférence internationale du Travail, 32^e session, 1949, « Résolution concernant les demandes d'avis consultatifs à la Cour internationale de Justice », *Bulletin officiel*, vol. XXXII, p. 363).

30. Pour être de nature juridique, la question doit être « libellée[] en termes juridiques et soul[ever] des problèmes de droit international » (*Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 18, par. 15 ; voir aussi *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 414-415, par. 25). Elle doit également être « susceptible[] de recevoir une réponse fondée en droit » (*Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 18, par. 15 ; voir aussi *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 414-415, par. 25). Dans sa demande, l'OIT prie la Cour de se prononcer sur le point de

savoir si « [l]e droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est[] protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ». Dès lors qu'elle porte sur l'interprétation de dispositions conventionnelles, la question qui constitue l'objet de la demande est bien de nature juridique.

31. La Cour doit s'assurer que l'avis demandé porte sur une question qui se pose « dans le cadre de l'activité » de l'institution spécialisée. À cette fin, elle doit se référer « aux règles pertinentes de l'organisation et, en premier lieu, à son acte constitutif » (*Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 74, par. 19). Comme la Cour l'expliquera ci-après, l'OIT a, dans l'exercice de son mandat, élaboré depuis 1919 des normes internationales du travail qui peuvent prendre la forme de conventions et de protocoles internationaux du travail, ou encore de recommandations internationales du travail (voir notamment l'article 19 de la Constitution de l'OIT). Étant donné qu'elle porte sur l'interprétation de l'une des conventions « fondamentales » de l'OIT (voir le paragraphe 40 ci-dessous), la demande d'avis entre incontestablement dans le champ d'activité de l'institution spécialisée concernée. La Cour note, en outre, que la question au centre de la présente procédure n'a pas trait aux « relations réciproques entre l'Organisation internationale du Travail et [l]es Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées », qui sont exclues par le paragraphe 2 de l'article IX de l'accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'OIT et par la résolution du 27 juin 1949 de la Conférence internationale du Travail précitée.

32. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que la demande remplit les conditions énoncées dans les dispositions de la Charte et de son Statut et qu'elle a, par conséquent, compétence pour donner l'avis sollicité.

B. Pouvoir discrétionnaire

33. La Cour a le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies (*Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, avis consultatif du 22 octobre 2025*, par. 23). Seules des raisons décisives peuvent la conduire à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence (*ibid.* ; *Obligations des États en matière de changement climatique, avis consultatif du 23 juillet 2025*, par. 46).

34. Dans la présente procédure, l'un des participants a soutenu que la Cour devrait user de son pouvoir discrétionnaire pour refuser de donner l'avis consultatif demandé. Répondre à l'avis sollicité reviendrait selon lui à trancher un différend en cours entre les mandants de l'OIT — plus particulièrement, entre les employeurs et les travailleurs — sans avoir préalablement obtenu leur consentement pour ce faire. Or, allègue ce participant, ce différend devrait être résolu par l'intermédiaire des mécanismes spécifiquement prévus au sein de l'OIT et un avis consultatif de la Cour risquerait de compromettre le dialogue social et la nature tripartite qui caractérise cette organisation.

35. La Cour n'est pas convaincue par cet argument. D'une part, les mandants de l'OIT ont déployé des efforts soutenus pour régler la question par d'autres moyens. Selon le préambule de la résolution adoptée le 10 novembre 2023 à sa 349^{ème} session (spéciale), c'est précisément parce qu'il était « [c]onscient qu'il existe entre les mandants tripartites de l'Organisation internationale du Travail (OIT) un désaccord profond et persistant au sujet de l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du

droit de grève » que le Conseil d'administration a décidé de demander à la Cour de rendre un avis consultatif. Quoiqu'il en soit, il ne revient pas à la Cour de former des conjectures sur les éventuels effets que pourrait avoir un avis consultatif sur les discussions en cours entre les mandants de l'OIT et, plus largement, sur son fonctionnement tripartite. Comme elle l'a précisé, « [l]a Cour ne saurait se perdre en supputations sur les effets de ses avis » (*Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2024 (III)*, p. 775, par. 40). En outre, la Cour rappelle que la nature tripartite de l'OIT, qui fait partie intégrante de la constitution de cette organisation, n'a pas empêché la Cour permanente de Justice internationale de donner des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'OIT (*Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes, avis consultatif, 1932, C.P.J.I. série A/B n° 50*, p. 365 ; *Ville libre de Dantzig et OIT, avis consultatif, 1930, C.P.J.I. série B n° 18* ; *Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron, avis consultatif, 1926, C.P.J.I. série B n° 13* ; *Compétence de l'OIT pour l'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole, avis consultatif, 1922, C.P.J.I. série B n° 3* ; *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, avis consultatif, 1922, C.P.J.I. série B n° 2* ; *Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, avis consultatif, 1922, C.P.J.I. série B n° 1*).

36. D'autre part, la Cour fait observer que le premier paragraphe de l'article 37 de la Constitution de l'OIT énonce que « [t]outes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la ... Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice » et que les instruments en vigueur n'obligent pas à épuiser certaines procédures internes au sein de l'OIT avant de transmettre une demande d'avis consultatif. En soumettant à la Cour une question relative à l'interprétation de la convention n° 87, le Conseil d'administration a usé de l'une des facultés offertes par l'instrument constitutif de l'Organisation. En ce qu'elle sollicite l'avis de la Cour sur une question d'interprétation d'une convention de l'OIT, la demande s'inscrit dans la fonction consultative de la Cour, qui « a pour finalité de permettre aux organes de l'Organisation des Nations Unies et à d'autres institutions autorisées d'obtenir des avis de la Cour qui les aideront dans l'exercice futur de leurs fonctions » (*Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 421, par. 44). La Cour ne perçoit donc aucune raison décisive qui devrait la conduire à refuser d'exercer « une fonction d'interprétation qui relève de l'exercice normal de ses attributions judiciaires » (*Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61).

37. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut qu'il n'existe aucune raison décisive justifiant qu'elle refuse de donner l'avis demandé par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

II. CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF

A. But et structure de l'OIT

38. L'OIT a été fondée en 1919 pour promouvoir la justice sociale et améliorer la condition des travailleurs. En 1945, elle est devenue la première institution spécialisée des Nations Unies. À ce jour, elle compte 187 États membres. Conformément à sa structure tripartite, des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs participent à ses activités. L'OIT se compose de trois organes principaux : la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration et le Bureau international du Travail.

39. La Conférence internationale du Travail, constituée de délégations tripartites de tous les États membres, est l'organe suprême de décision de l'OIT. Elle est responsable de l'élaboration, de l'adoption et de la révision des normes du travail. Le Conseil d'administration est l'organe exécutif de l'OIT. Composé de 56 membres titulaires (28 représentants des gouvernements, 14 représentants des travailleurs et 14 représentants des employeurs), il est investi de fonctions de gouvernance en ce qui concerne l'établissement du programme des activités normatives de la Conférence et le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT, qui vise à assurer la mise en œuvre effective des normes internationales du travail (voir les paragraphes 41 à 46 ci-dessous). Le Bureau international du Travail exerce les fonctions de secrétariat de l'Organisation. Celles-ci consistent notamment à faciliter la préparation des débats de la Conférence et du Conseil d'administration en matière normative et à prêter assistance aux divers organes de contrôle. À la tête du Bureau international du Travail se trouve le directeur général, qui est élu par le Conseil d'administration.

40. L'OIT adopte des normes internationales du travail qui peuvent prendre la forme de conventions ou protocoles internationaux du travail susceptibles d'être ratifiés par les États membres, ou de recommandations internationales du travail non contraignantes. Depuis sa création en 1919, elle a adopté 192 conventions, 6 protocoles et 209 recommandations. En 1998, la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail a adopté la déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Le Conseil d'administration avait initialement qualifié de « fondamentales » huit conventions, en ce sens que celles-ci traitaient de principes fondamentaux que l'ensemble des États membres doivent respecter. En 2022, ce nombre avait été porté à dix (la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et son protocole de 2014 ; la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ; la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 ; la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 ; la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 ; la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 ; la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973 ; la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 ; la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999 ; la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006).

41. Afin d'assurer le respect de ces instruments et du principe de responsabilité, l'OIT a mis en place un système de contrôle régulier et des procédures spéciales. Le contrôle régulier est effectué par deux organes permanents, à savoir la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après, la « Commission d'experts » ou CEACR) et la Commission de l'application des normes de la Conférence (ci-après, la « Commission de l'application des normes »).

42. Le rôle principal de la Commission d'experts, créée en 1926 et actuellement composée de 20 experts nommés par le Conseil d'administration qui siègent à titre personnel, consiste à analyser les rapports périodiques soumis par les États membres relativement à l'application des conventions « fondamentales », dont la convention n° 87 (voir le paragraphe 40 ci-dessus), ainsi que d'autres conventions et recommandations de l'OIT. La Commission d'experts examine aussi les renseignements fournis par les syndicats et les associations d'employeurs au sujet de l'application des conventions de l'OIT ratifiées par les États membres. Au terme de son examen, elle peut formuler deux types de commentaires concernant le respect par un État partie de telle ou telle convention : des « observations », lorsqu'elle met en évidence des problèmes graves relatifs à l'exécution par un État des obligations qui lui incombent, ou des « demandes directes », lorsqu'elle entend soulever des questions d'ordre essentiellement technique ou qu'elle a besoin d'un complément d'information. En outre, la Commission d'experts publie une étude d'ensemble, qui figure dans son rapport annuel et fournit une analyse comparative et circonstanciée de la législation et des pratiques des États membres de l'OIT en matière de droits au travail.

43. La Commission de l'application des normes, de composition tripartite, est constituée de délégués des gouvernements ainsi que d'organisations d'employeurs et d'organisations de travailleurs. Elle donne aux représentants de ces trois mandants la possibilité d'examiner les mesures que les États membres prennent pour donner effet aux dispositions des conventions du travail ainsi que des points soulevés dans les rapports annuels de la Commission d'experts. En particulier, la Commission de l'application des normes a pour mandat d'examiner : a) le respect par les États membres de leurs obligations de communiquer des informations et des rapports conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution, notamment des rapports annuels sur les mesures que ces États ont prises pour donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties ; b) les cas individuels relatifs aux mesures que les États membres ont prises pour donner effet aux conventions auxquelles ils sont parties ; c) la législation et la pratique des États membres telles qu'elles sont exposées dans l'étude d'ensemble de la Commission d'experts. La Commission de l'application des normes se réunit pendant la Conférence internationale du Travail. Elle choisit une série de cas, pour discussion générale, sur le fondement d'« observations » formulées par la Commission d'experts. Elle soumet son rapport, pour examen et approbation, à la Conférence en formation plénière.

44. Le système de contrôle fait aussi intervenir des procédures spéciales de contrôle. En particulier, l'article 24 de la Constitution de l'OIT autorise les organisations d'employeurs ou de travailleurs à recourir à la procédure de « réclamation » pour soulever des préoccupations concernant l'inexécution par un État membre d'une convention ratifiée. En vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, un État membre est en droit de déposer une « plainte » contre un autre État membre pour non-respect d'une convention que l'un et l'autre de ces États ont ratifiée. Le paragraphe 3 de cet article précise que le Conseil d'administration « p[eut] former une Commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet ». En application du paragraphe 1 de l'article 29 de la Constitution de l'OIT, le directeur général du Bureau international du Travail communique ce rapport au Conseil d'administration et à chacun des gouvernements intéressés dans le « différend ». Le paragraphe 2 de cet article impose à chacun desdits gouvernements de signifier au directeur général s'il accepte les recommandations contenues dans le rapport de la Commission et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le « différend » à la Cour internationale de Justice. Conformément à l'article 33 de la Constitution de l'OIT, si un État membre ne se conforme pas aux recommandations contenues dans le rapport de la Commission d'enquête, le Conseil d'administration peut « recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraît[] opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations ».

45. En 1950, le Conseil d'administration a établi une Commission d'investigation et de conciliation à laquelle incombe l'examen impartial des « plaintes » relatives à des violations alléguées des droits syndicaux. En 1951, il a mis en place le Comité de la liberté syndicale (ci-après, le « CLS ») qu'il a chargé de procéder à un examen préliminaire de ces « plaintes ». Dans la pratique, le CLS traite de la majorité des « plaintes » déposées par les organisations d'employeurs ou de travailleurs, alors qu'il est recouru à la Commission d'investigation et de conciliation en cas d'allégations de violations graves.

46. Organe tripartite, le CLS est composé de 18 membres qui siègent à titre personnel et sont issus à parts égales des groupes gouvernemental, employeur et travailleur du Conseil d'administration. Après le dépôt d'une « plainte », il détermine si une législation ou des pratiques particulières sont conformes au principe de la liberté syndicale. S'il conclut qu'il y a eu violation de normes ou principes relatifs à la liberté syndicale, le CLS communique un rapport au Conseil d'administration et formule des recommandations. Le Conseil d'administration examine ensuite ces recommandations et, s'il les approuve, peut demander ultérieurement aux gouvernements intéressés de rendre compte de leur mise en œuvre.

B. Genèse du désaccord relatif à la convention n° 87

47. La demande d'avis consultatif en l'espèce trouve son origine dans un désaccord qui divise l'OIT au sujet de l'interprétation de la convention n° 87 et, plus particulièrement, de la question de savoir si le droit de grève des organisations de travailleurs ou des syndicats est protégé par cette convention.

48. En 1952, lors de l'examen d'une « plainte » présentée contre le Royaume-Uni au sujet de la Jamaïque en lien avec la convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, le CLS a affirmé que le droit de grève était un élément essentiel des droits syndicaux (CLS, cas n° 28 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), date de la plainte : 1^{er} juillet 1951, rapport définitif — rapport n° 2, 1952, par. 68). Il n'a cependant rien dit, en ce temps-là, quant à la question de savoir si ce droit était protégé par la convention n° 87.

49. Dans son étude d'ensemble de 1959, la Commission d'experts a estimé que, à son sens, il apparaissait qu'une interdiction de la grève risquait d'aller à l'encontre de la convention n° 87. Au fil de nombreuses années, elle a développé plus avant sa position pour finalement considérer en 1992 que l'article 3 de la convention n° 87 comprend le recours à la grève (voir le paragraphe 80 ci-dessous). Le CLS et les commissions d'enquête en sont également venus à affirmer que le droit de grève est protégé par la convention (voir les paragraphes 81 à 83 ci-dessous).

50. Depuis 1989, les représentants des employeurs au sein de la Commission de l'application des normes contestent la position selon laquelle la convention n° 87 devrait être interprétée comme protégeant le droit de grève et le fait que la Commission d'experts jouisse de l'autorité nécessaire pour interpréter cet instrument. Pour leur part, les représentants des travailleurs au sein de la Commission de l'application des normes défendent les vues de la Commission d'experts et le rôle joué par celle-ci dans l'interprétation de la convention n° 87 (Conférence internationale du Travail, 76^e session, 1989, compte rendu des travaux, p. 26/6-7, 26/36-37, 26/44-45 et 26/52-53 ; Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994, compte rendu des travaux, p. 25/36-38 et 25/42-45).

51. La divergence de vues entre le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs a conduit à ce que le Bureau international du Travail et d'autres participants ont qualifié de « crise institutionnelle » à la 101^e session de la Conférence internationale du Travail, en 2012. Cette année-là, à l'occasion de l'examen de l'étude d'ensemble de la Commission d'experts relative aux conventions « fondamentales », dont la convention n° 87, ces deux groupes ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur la liste des cas de non-respect devant être examinés par la Commission de l'application des normes. Selon le groupe des employeurs, les commentaires de la Commission d'experts sur la convention n° 87 et le droit de grève « n[']étaient pas légitimes et port[ai]ent atteinte aux processus normatifs tripartites établis par l'OIT ». Les représentants des employeurs au sein de la Commission de l'application des normes ont en conséquence refusé d'examiner les cas qui avaient trait à cette convention ou qui faisaient référence à un droit de grève. À la même session, le groupe des travailleurs a exprimé son net désaccord avec les vues du groupe des employeurs (Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012, rapport de la Commission de l'application des normes, par. 145 et suiv.). De ce fait, la Commission de l'application des normes n'a pas poursuivi ses travaux et n'a examiné aucun cas de non-respect en 2012.

52. À la 102^e session de la Conférence internationale du Travail, tenue en 2013, le groupe des employeurs a contesté l'autorité de la Commission pour interpréter des normes internationales du travail, au motif que le mandat de celle-ci n'incluait pas l'interprétation de ces normes. Il a fait valoir que le Conseil d'administration ne pouvait pas avoir eu l'intention de modifier ce mandat, « étant

donné que la Constitution de l'OIT dispos[ait] que c'[était] la Cour internationale de Justice qui a[vait] autorité pour interpréter les conventions de l'OIT, ce qui v[oulai]t dire que la Constitution devrait d'abord être modifiée » (Conférence internationale du Travail, 102^e session, 2013, rapport III (partie 1A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 9, par. 16). Sur le fondement de cette déclaration, le groupe des employeurs a demandé que soit insérée dans les rapports de la Commission d'experts une réserve à l'effet de préciser que les vues et observations de la Commission n'avaient pas été approuvées par les organes tripartites de l'OIT et qu'elles ne constituaient pas plus des interprétations faisant autorité du point de vue juridique qu'elles n'étaient juridiquement contraignantes pour les pays ayant ratifié telle ou telle convention (*ibid.*). À la même session, le groupe des travailleurs a réaffirmé qu'il n'était pas d'accord avec les vues du groupe des employeurs (*ibid.*, par. 25).

53. Depuis 2012, la Commission de l'application des normes s'abstient de traiter du droit de grève dans ses conclusions sur des cas individuels touchant à l'application de la convention n° 87.

54. Après diverses tentatives infructueuses pour régler le désaccord relatif à l'interprétation de la convention n° 87 par voie de négociations à l'OIT, le Conseil d'administration a décidé en 2023 de soumettre la question à la Cour. Dans une lettre en date du 12 juillet 2023 adressée au directeur général du Bureau international du Travail, la présidente du groupe des travailleurs et vice-présidente du Conseil d'administration s'est référée au désaccord de longue date au sujet de l'interprétation de la convention n° 87, pour ce qui est du droit de grève, et a demandé officiellement que la question soit soumise d'urgence à la Cour internationale de Justice conformément au paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Le 10 novembre 2023, à sa 349^e*bis* session (spéciale), le Conseil d'administration a adopté une résolution par laquelle il décidait de demander à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif (voir paragraphe 1 ci-dessus pour le texte de cette résolution).

III. PORTÉE ET SENS DE LA QUESTION POSÉE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

55. La Cour examinera à présent la portée et le sens de la question posée par le Conseil d'administration et rappelle qu'elle est formulée comme suit : « 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 ? »

56. Certains participants ont allégué que la question posée à la Cour est trop étroite en ce qu'elle ne mettrait pas suffisamment en évidence les discussions au sein de l'OIT qui sont à l'origine du blocage institutionnel actuel (voir les paragraphes 47 à 54 ci-dessus). Plus particulièrement, son libellé ne lui permettrait pas, selon eux, d'examiner le contenu, les modalités d'exercice et les limites du droit de grève, ni d'établir quelle autorité, du législateur national, des mandants tripartites de la Conférence internationale du Travail, des organes de contrôle de l'OIT ou d'un tribunal institué en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, a compétence pour déterminer le contenu et la portée de ce droit. Ces participants invitent la Cour à « s'écarter de la formulation utilisée par la question qui lui est posée afin de "réfléter les points de droit véritablement en jeu" ». L'un d'eux considère, par ailleurs, que la question posée ne reflète pas fidèlement l'intention du Conseil d'administration.

57. Ainsi qu'elle l'a dit à maintes reprises, la Cour « peut s'écarter du libellé de la question qui lui est posée lorsque celle-ci n'est pas correctement formulée » (*Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 129, par. 135 ; voir aussi *Interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926 (protocole final,*

article IV), avis consultatif, 1928, C.P.J.I. série B n° 16, p. 14) ou ne met pas en évidence les « points de droit ... véritablement ... en jeu » (Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, p. 89, par. 35). De même, lorsque la question posée est ambiguë ou vague, la Cour peut la clarifier avant de donner son avis (Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982, p. 348, par. 46).

58. En la présente espèce, la question posée par le Conseil d'administration est à la fois circonscrite et précise en ce qu'elle vise à ce que la Cour détermine si le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Dès lors que ni la question posée ni ses termes ne recèlent d'ambiguïté, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de la reformuler.

59. La Cour relève, en outre, que la demande de renvoi telle qu'initialement proposée dans la lettre du 12 juillet 2023 adressée au directeur général du Bureau international du Travail par la vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration contenait une seconde question concernant la compétence de la Commission d'experts. Cette question portait sur deux points : premièrement, celui de savoir si cette commission était compétente pour « déterminer que le droit de grève découle de la convention (n° 87) » ; deuxièmement, dans l'affirmative, celui de savoir si elle était compétente pour « préciser, lors de l'examen de l'application de la convention [n° 87], 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 » (lettre de la vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration au directeur général du Bureau international du Travail, datée du 12 juillet 2023). Cette question, qui figurait dans le projet de résolution du Conseil d'administration (voir document GB.349bis/INS/1/1), a été supprimée dans le texte du projet de résolution qui a été soumis, voté et finalement adopté à la 349^e session (spéciale) du Conseil d'administration du 10 novembre 2023. Par conséquent, en réintroduisant une question qui a été volontairement omise, la Cour substituerait sa propre appréciation à celle de l'organe sollicitant l'avis consultatif. La question qui lui est adressée porte uniquement sur le point de savoir si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87 et la Cour s'en tiendra, dans son avis, à répondre à cette question.

60. Au vu de ce qui précède, la Cour considère qu'elle n'a pas à reformuler la question posée ni à en élargir l'objet. Sa tâche consiste uniquement à répondre à la question qui lui est posée et qui porte sur le point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

IV. QUESTION DE SAVOIR SI LE DROIT DE GRÈVE EST PROTÉGÉ PAR LA CONVENTION N° 87

61. Ayant défini la portée et le sens de la question posée par l'OIT, la Cour examinera d'abord les règles d'interprétation applicables (section A) puis passera à l'interprétation de la convention n° 87 (section B.).

A. Règles applicables en matière d'interprétation de la convention n° 87

62. La Cour interprétera la convention n° 87 en appliquant les règles d'interprétation des traités énoncées dans la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Bien que celle-ci ne soit pas applicable aux traités conclus avant son entrée en vigueur, il est bien établi que ses articles 31 à 33 reflètent des règles de droit international coutumier applicables à de tels traités (voir, par exemple, *Délimitation terrestre et maritime et souveraineté sur des îles (Gabon/Guinée équatoriale)*, arrêt du

19 mai 2025, par. 34 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Gambie c. Myanmar)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2022 (II), p. 510, par. 87 ; *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 21-22, par. 41).

63. Quelques participants ont fait valoir qu'il convenait d'accorder une considération particulière aux travaux préparatoires de la convention n° 87 dans le cadre de son interprétation, conformément à l'article 5 de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui dispose que celle-ci s'applique « à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation ». Ces participants considèrent que la structure tripartite de l'OIT a donné lieu à une pratique spécifique conférant une importance particulière aux travaux préparatoires. Ils sont d'avis que cette pratique spécifique est une règle pertinente de l'organisation dans l'interprétation du « corpus législatif » élaborée au fil du temps au sein de l'OIT. Selon eux, cette approche est justifiée parce que les travaux préparatoires reflètent les délibérations entre les représentants des employeurs, des travailleurs et des gouvernements.

64. La Cour n'est pas persuadée qu'une telle méthode d'interprétation élaborée sur le fondement de la pratique d'organes de l'OIT constitue une « règle pertinente de l'organisation » qui aurait une incidence sur l'application des règles d'interprétation des traités du droit international coutumier qui trouvent leur expression dans la convention de Vienne sur le droit des traités. Par conséquent, il convient de ne pas accorder aux travaux préparatoires plus d'importance que ce que prévoit l'article 32 de la convention de Vienne.

65. À la lumière de ce qui précède, la Cour appliquera la règle générale d'interprétation énoncée à l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités et la règle relative aux moyens complémentaires d'interprétation énoncée à l'article 32 du même instrument.

B. Interprétation de la convention n° 87

66. Le paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités dispose qu'« [u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ». Le paragraphe 2 du même article précise que doit être considéré comme étant le contexte, « outre le texte, préambule et annexes inclus », « [t]out accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité » et « [t]out 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 ». Quant au paragraphe 3, il prévoit qu'il sera tenu compte, en même temps que du contexte, « [d]e tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions », « [d]e 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 », et de « [d]e toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». Ces moyens d'interprétation doivent être pris en considération dans une même opération complexe (*Obligations des États en matière de changement climatique, avis consultatif du 23 juillet 2025*, par. 177). La Cour interprétera la convention n° 87 conformément à l'article 31, en commençant par son paragraphe 1.

1. Sens ordinaire à attribuer aux termes de la convention n° 87 dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but (paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités)

67. La convention n° 87 ne contient pas de référence expresse au droit de grève.

68. La Cour a affirmé qu'une interprétation en vertu de laquelle « le fait que la disposition mentionne expressément un cas de figure donné justifierait la conclusion que d'autres cas comparables sont exclus de ses prévisions » ne peut « être retenue que si elle se justifie à la lumière du libellé de l'ensemble des dispositions pertinentes, de leur contexte ainsi que de l'objet et du but du traité » (voir, par exemple, *Certains actifs iraniens (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 30, par. 64 ; *Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Colombie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (I), p. 19, par. 37). Ainsi, l'absence de disposition conventionnelle expresse régissant une certaine question ne signifie pas nécessairement que celle-ci est exclue d'un traité. Une telle exclusion n'est justifiée que lorsque le texte de l'ensemble des dispositions concernées, leur contexte et l'objet et le but du traité permettent de supposer qu'elle y est envisagée. Dans le contexte spécifique de l'OIT, la Cour permanente de Justice internationale avait rejeté l'argument selon lequel la simple absence de certains termes mène à la conclusion que certaines activités n'entrent pas dans le champ de conventions de l'OIT (*Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, avis consultatif, 1932, C.P.J.I. série A/B n° 50, p. 375-376 ; *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture*, avis consultatif, 1922, C.P.J.I. série B n° 2, p. 39-41).

69. L'article 2 de la convention n° 87 dispose que « [l]es travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières ». Le paragraphe 1 de l'article 3 prévoit en outre que « [l]es organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ». Le libellé de cette disposition indique des modalités d'exercice des droits accordés aux organisations de travailleurs ou d'employeurs. Il s'agit non seulement de la négociation interne et de l'adoption de constitutions et de règles, ainsi que de l'élection de représentants, mais aussi d'une capacité plus étendue habilitant les organisations de travailleurs ou d'employeurs à décider de questions relatives à leur gestion, ainsi que des activités à mener et des programmes d'action à formuler et à mettre en œuvre dans des contextes aussi bien internes qu'externes. L'article 10 définit le terme « organisation » comme « toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs ». Il ressort de la lecture de ces trois dispositions examinées ensemble, de bonne foi et conformément à leur sens ordinaire que, en vertu de la convention n° 87, les travailleurs et les employeurs ont le droit de créer des organisations et de s'affilier à celles-ci dans le but de promouvoir et de défendre leurs intérêts respectifs, y compris d'organiser leur activité et leur programme pour poursuivre ce but.

70. La convention n° 87 ne contient pas de définitions des termes « activité » et « programme », qui figurent tous deux au paragraphe 1 de l'article 3. Le sens ordinaire du terme « activité », qui recouvre généralement toute action menée en vue d'un objectif, et du terme « programme », par lequel on entend généralement un ensemble d'actions prévues pour arriver à un résultat, est large et couvre les diverses dimensions de l'activité et du programme des organisations de travailleurs (voir le paragraphe 69 ci-dessus). Le terme « grève » signifie en général une activité consistant en un arrêt ou un ralentissement temporaires du travail délibérément menée par un ou plusieurs groupes de travailleurs en vue de faire appliquer des exigences ou d'y résister, ou d'exprimer ou de soutenir des revendications (voir *La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, Bureau international du Travail – Genève : BIT, 6^e édition, 2018, p. 148, par. 783). Par conséquent, lorsque le paragraphe 1 de l'article 3 est lu conjointement avec les articles 2 et 10, il semble indiquer que le sens ordinaire du terme « activité » peut recouvrir la grève, de sorte que celle-ci entre dans le champ de la convention n° 87.

71. La Cour observe aussi que la grève proprement dite n'est pas expressément exclue par la convention n° 87. Les protections qui y sont prévues sont limitées par deux dispositions : le paragraphe 1 de l'article 8, aux termes duquel « [d]ans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la ... convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité », et le paragraphe 1 de l'article 9, aux termes duquel « [l]a mesure dans laquelle les garanties prévues par la ... convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale ». Ces dispositions indiquent que les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives doivent se conformer au droit interne lorsqu'ils exercent les droits qui leur sont reconnus par la convention, et que les forces armées et la police peuvent être privées des garanties figurant dans la convention n° 87 si la législation nationale en dispose ainsi. Cependant, ces dispositions ne limitent pas autrement la portée des droits protégés par la convention. Par conséquent, même si la convention n° 87 énonce certains droits et les limites qui s'y attachent, la Cour considère, dans le droit fil de sa jurisprudence (voir le paragraphe 68 ci-dessus), que les termes de cet instrument, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la convention (voir les paragraphes 72 et 73 ci-dessous), ne permettent pas d'en inférer que d'autres droits, tels que le droit de grève, en sont exclus.

72. S'agissant de l'objet et du but de la convention n° 87, le troisième alinéa du préambule de cet instrument renvoie au préambule de la Constitution de l'OIT, qui « énonce, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, "l'affirmation du principe de la liberté syndicale" ». Le quatrième alinéa du préambule de la convention n° 87 renvoie en outre à la déclaration de Philadelphie, qui fait partie intégrante de la Constitution de l'OIT et réaffirme que « la liberté ... d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu ». Par conséquent, la convention n° 87 a pour objet et pour but de garantir la liberté syndicale comme moyen d'améliorer la condition des travailleurs et de parvenir à un progrès soutenu.

73. La Cour relève que la grève est l'une des principales activités que mènent les travailleurs et leurs organisations et l'un des principaux outils qu'ils utilisent pour promouvoir leurs intérêts et améliorer les conditions de travail, permettant ainsi l'exercice effectif de la liberté syndicale protégée par la convention n° 87. En même temps, la liberté syndicale est essentielle en ce qu'elle permet aux organisations de travailleurs de mener plus facilement une action collective dans le but de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres, notamment par l'exercice du droit de grève. Par conséquent, la protection du droit de grève est conforme à l'objet et au but de la convention n° 87.

74. La Cour conclut de l'analyse ci-dessus que le sens ordinaire des termes pertinents de la convention, interprétés de bonne foi, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de ce traité, indique que la protection du droit de grève est comprise dans la protection de la liberté syndicale prévue par la convention n° 87.

2. Pratique ultérieure établissant l'accord des parties (alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités)

75. Dès lors qu'aucun accord ultérieur entre les États parties à la convention n° 87 relatif à l'interprétation ou à l'application de ses dispositions n'a été conclu, l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités n'est pas applicable dans les circonstances de l'espèce et il n'est point nécessaire que la Cour se penche plus avant sur celui-ci.

76. La Cour en vient à présent à la pratique ultérieure des parties au titre de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, selon lequel il doit

être tenu compte, en même temps que du contexte, « [d]e 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 ». Une telle pratique consiste en toute conduite suivie par les parties dans l'application du traité, après sa conclusion, et par laquelle l'accord des parties à l'égard de l'interprétation dudit traité est établi. Elle est susceptible de se manifester à travers le comportement d'un État partie, tel qu'il ressort tant des actes officiels accomplis en vue de la mise en œuvre du traité que des déclarations officielles exprimant l'interprétation que l'État donne de celui-ci.

77. Il convient de distinguer la pratique ultérieure des parties selon qu'elle est envisagée au titre de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 31, ou au titre de l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités. Dans le premier cas, la pratique ultérieurement suivie revêt une importance particulière en ce qu'elle constitue une preuve objective de l'accord des parties sur le sens du traité (*Île de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1999 (II)*, p. 1075, par. 49 ; *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 241, article 27, paragraphe 15) du commentaire ; *Annuaire de la Commission du droit international*, 2018, vol. II, deuxième partie, p. 24, conclusion 3). En d'autres termes, la pratique ultérieurement suivie, au sens de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 31, constitue un moyen authentique d'interprétation qui vise à établir l'existence d'une communauté de vues entre les parties quant au sens à attribuer à un traité. En revanche, lorsqu'elle est envisagée au titre de l'article 32 de la convention de Vienne, la pratique ultérieure intervient en tant que moyen complémentaire d'interprétation et, à ce titre, ne requiert pas de preuve d'une communauté de vues entre toutes les parties à l'égard d'une interprétation donnée. Cette distinction avait déjà été relevée, dès 1964, par la Commission du droit international dans son commentaire relatif au projet d'articles sur le droit des traités :

« [L]a pratique d'une seule partie ou de certaines parties seulement se situe, en tant qu'élément d'interprétation sur un plan entièrement différent de la pratique concordante de toutes les parties indiquant leurs vues communes sur le sens d'un traité. La pratique ultérieure concordante de toutes les parties prouve l'accord de celles-ci concernant l'interprétation du traité ... C'est la raison pour laquelle la Commission a jugé que la pratique ultérieure établissant les vues communes de toutes les parties sur l'interprétation d'un traité devait être mentionnée au paragraphe 3 [du futur article 31] comme constituant un moyen authentique d'interprétation ... En revanche, la pratique suivie par des États particuliers dans l'application d'un traité ne peut être considérée que comme l'un des "autres" moyens d'interprétation mentionnés à l'[actuel article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités] » (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. II, p. 215, article 69, paragraphe 13) du commentaire).

Il s'ensuit que les deux catégories de pratique ultérieure se distinguent tant par la portée interprétative qui leur est reconnue que par le seuil d'accord requis pour en établir l'existence.

78. Tout au long de l'instance, des participants se sont abondamment référés à la pratique ultérieure des parties à la convention n° 87 en tant qu'élément d'interprétation de celle-ci. À l'appui de leurs thèses respectives, ils ont fait valoir diverses manifestations de la conduite des parties, notamment des réactions aux prononcés des différents organes de contrôle de l'OIT sur le lien entre le droit de grève et la convention n° 87, ainsi que des dispositions de nature législative ou constitutionnelle adoptées à l'échelle nationale, et des décisions des juridictions internes relatives au droit de grève. La Cour examinera successivement chacune de ces catégories.

79. En premier lieu, la Cour présentera une vue d'ensemble des interprétations de la convention n° 87 données par les différents organes de contrôle de l'OIT, avant d'examiner les

réactions des parties à ces interprétations. Dans le cadre de leurs fonctions respectives, ces organes ont, en effet, eu l'occasion de se prononcer sur la question de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

80. Dans l'étude d'ensemble qu'elle a présentée à la Conférence internationale du Travail, lors de la 43^e session de la Conférence, en 1959, la Commission d'experts a observé qu'il

« apparaît que [l']interdiction [du droit d'utiliser la grève comme moyen d'action] risque d'aller à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical ... et notamment à la liberté d'action des organisations syndicales pour défendre leurs intérêts professionnels » (Conférence internationale du Travail, 43^e session, 1959, rapport III (partie IV), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 124, par. 68).

Par la suite, la Commission d'experts a, à plusieurs reprises, affirmé l'existence d'un lien entre le droit de grève et la convention n° 87. Dans son étude d'ensemble de 1973, elle a énoncé que

« [l']interdiction générale des grèves limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (art[icle] 10 de la convention n° 87) et le droit qu'ont les syndicats d'organiser leur activité (art[icle] 3) » (Conférence internationale du Travail, 58^e session, 1973, rapport III (partie 4B), *Liberté syndicale et négociation collective*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 45, par. 107).

Cette affirmation a été renforcée dans l'étude d'ensemble élaborée en 1983 par la Commission d'experts, qui se lit comme suit :

« L'interdiction générale de la grève limite considérablement les moyens dont les syndicats disposent pour promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres (article 10 de la convention) de même que le droit des syndicats d'organiser leur activité (article 3) et n'est donc pas compatible avec les principes de la liberté syndicale. » (Conférence internationale du Travail, 69^e session, 1983, rapport III (partie 4B), *Liberté syndicale et négociation collective*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 64-65, par. 205.)

En 1992, dans ses « observations » sur les conventions ratifiées, la Commission d'experts a estimé que,

« si tant est que la formulation de la convention ne fait pas mention expresse du droit de grève, son article 3 établit que les organisations de travailleurs ont le droit d'organiser librement leurs activités et de formuler leurs programmes d'action. [Elle] considère que ce droit comprend le recours à la grève, qui est l'un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et professionnels. » (Conférence internationale du Travail, 79^e session, 1992, rapport III (partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 221.)

De même, dans son étude d'ensemble de 1994, la Commission d'experts a déclaré que « [l]e droit de grève est ... considéré comme une activité des organisations de travailleurs au sens de l'article 3 [de la convention n° 87] » (Conférence internationale du Travail, 81^e 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, p. 68, par. 149). En 1996, dans ses « observations » concernant certains pays, elle a énoncé que, de l'avis de la Commission, « le droit

de grève est un corollaire indissociable du droit d'association protégé par la convention [n° 87] » (Conférence internationale du Travail, 83^e session, 1996, rapport III (partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 172, par. 2). La Commission d'experts a résumé cette évolution dans son étude d'ensemble de 2012 comme suit :

« En l'absence d'une disposition expresse dans la convention n° 87, c'est essentiellement sur la base de l'article 3 de la convention qui consacre le droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités et de formuler leur programme d'action et de l'article 10 qui établit comme objectif de ces organisations de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs que fut développé progressivement ... un certain nombre de principes sur le droit de grève. » (Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012, rapport III (partie 1B), *Donner un visage humain à la mondialisation*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 2008, p. 47, par. 117.)

81. Quant au CLS, il a un temps considéré que la convention n° 87 ne traitait pas du droit de grève, tout en reconnaissant que ce dernier constituait un élément essentiel du droit syndical. En 1964, il s'est rallié à « l'opinion de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, selon laquelle [l']interdiction [absolue de la grève] peu[t] constituer une limitation importante des possibilités d'action des organisations syndicales » (CLS, cas n° 364 (Équateur), rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation — rapport n° 78, 1965, par. 80). Le CLS a ensuite, en 1977, spécifiquement considéré le droit de grève comme étant lié à la convention n° 87 et, en particulier à son article 3 (CLS, cas n° 834 (Grèce), rapport définitif — rapport n° 160, 1977, par. 199). En 1998, le Comité a rappelé « l'importance qu'il attache au respect du droit de grève qui est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87 » (CLS, cas n° 1954 (Côte d'Ivoire), rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation — rapport n° 311, novembre 1998, par. 405), position qu'il a réitérée à plusieurs reprises depuis lors (voir *La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, Bureau international du Travail – Genève : BIT, 6^e édition, 2018, p. 143, par. 754).

82. En outre, depuis 1971, cinq des commissions d'enquête instituées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner notamment les « plaintes » déposées au sujet de l'observation de la convention n° 87 par les membres de l'OIT ont considéré que le droit de grève est protégé par la convention n° 87 (rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner les plaintes au sujet de l'observation par la Grèce des conventions n°s 87 et 98, présentées par un certain nombre de délégués à la 52^e session de la Conférence internationale du Travail, *Bulletin officiel*, vol. LIV, 1971, par. 261 ; rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner la plainte au sujet de l'observation par la Pologne des conventions n°s 87 et 98, présentée par des délégués à la 68^e session de la Conférence internationale du Travail, *Bulletin officiel*, vol. LXVII, 1984, par. 517 ; 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, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXIV, 1991, par. 506 ; rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner le respect, par le Gouvernement du Zimbabwe, des conventions n°s 87 et 98, *Bulletin officiel*, vol. XCIII, 2010, par. 575 ; rapport de la commission d'enquête établie conformément à l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour étudier la question du non-respect par le Myanmar des conventions n°s 87 et 29, 4 août 2023, par. 586).

83. Au vu de ce qui précède, la Cour constate que ces organes de contrôle de l'OIT ont, de manière progressive, reconnu le droit de grève comme étant protégé par la convention n° 87, position qu'ils affirment depuis des décennies maintenant. Leurs prononcés à cet égard ont convergé dans le sens de cette reconnaissance. Si la Cour peut leur accorder une considération particulière (voir le paragraphe 118 ci-dessous), de tels prononcés ne sauraient constituer *per se* une pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de son interprétation au sens de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités. Ces prononcés pourraient néanmoins être pertinents aux fins de cette disposition dans le cas où ils donneraient naissance à une telle pratique des États ou s'y réfèreraient, établissant ainsi l'accord des parties au sens de cette disposition.

84. Il appartient dès lors à la Cour de déterminer si les interprétations adoptées par des organes de contrôle de l'OIT ont engendré quelque réaction pertinente dans le chef des États parties à la convention n° 87 et si ces réactions établissent l'accord des parties. À cette fin, la Cour a procédé à un examen des positions exprimées par les différents États parties à cette convention au fil du temps et à mesure que les organes de contrôle de l'OIT ont affirmé que le droit de grève était protégé par cette dernière.

85. Dans le contexte des discussions tenues au sein de l'OIT, si une importante majorité d'États parties à la convention n° 87 ont accepté ou approuvé l'interprétation retenue par les organes de contrôle selon laquelle la convention n° 87 protège le droit de grève, un certain nombre d'États parties l'ont ponctuellement contestée au fil des années. La Cour note également qu'au cours de la procédure, certains États se sont dits expressément opposés à ce que le droit de grève soit considéré comme protégé au titre de la convention n° 87 ou, à tout le moins, ont exprimé quelques réserves à cet égard.

86. La Cour rappelle que, en vertu de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, l'expression de positions divergentes par différentes parties à un traité fait obstacle à ce qu'elle puisse déduire de la pratique ultérieure suivie dans l'application de ce traité l'existence d'un accord des parties quant à son interprétation. En présence de telles divergences, la pratique invoquée ne saurait être considérée comme établissant de manière objective une volonté commune des parties.

87. Par conséquent, de l'avis de la Cour, le fait qu'un certain nombre d'États parties aient exprimé une opposition claire à l'interprétation selon laquelle la convention n° 87 protégerait le droit de grève empêche de conclure à l'existence d'une pratique ultérieure établissant l'accord des parties sur ce point au sens de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités.

88. En second lieu, la Cour relève que les participants ont soumis des exemples relatifs à la conduite des États parties à l'échelle nationale en ce qui concerne l'application de la convention n° 87, notamment dans l'exercice de leurs fonctions législatives et judiciaires. La législation nationale, tout comme les décisions rendues par les juridictions des États parties, peut offrir de précieuses indications aux fins de l'interprétation d'un traité. Toutefois, dans la présente espèce, la Cour constate que les exemples portés à sa connaissance ne lui permettent pas de conclure à l'existence d'une pratique ultérieurement suivie dans l'application de la convention n° 87 qui établisse l'accord des parties quant à son interprétation, s'agissant de la question de savoir si le droit de grève est protégé par cet instrument. Par conséquent, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner plus avant ces éléments additionnels.

89. La Cour conclut que l'ensemble des éléments ci-dessus rapportés ne sauraient être constitutifs d'une pratique ultérieurement suivie dans l'application de la convention n° 87, au sens de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui établit l'accord des parties quant au fait que la convention n° 87 protège le droit de grève. Cette conclusion est sans préjudice de la pertinence de la pratique ultérieure en tant que moyen complémentaire d'interprétation au sens de l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités (voir les paragraphes 112 à 115 ci-dessous).

3. Règles pertinentes de droit international (alinéa *c*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités)

90. Conformément à la règle coutumière qui trouve son expression à l'alinéa *c*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, il doit être tenu compte, pour interpréter un traité, « [d]e toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». De l'avis de la Cour, cet alinéa n'exige pas nécessairement que toutes les parties au traité qui fait l'objet de l'interprétation soient liées par une « règle pertinente de droit international » pour que celle-ci soit prise en considération. Une règle peut être « applicable dans les relations entre les parties » si elle exprime leur conception commune concernant certaines dispositions du traité interprété.

91. S'agissant du droit de grève, aucun autre traité ne contient de règle pertinente de droit international qui lierait l'ensemble des parties à la convention n° 87. Cependant, les deux pactes de 1966 (le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après, le « PIDESC ») et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après, le « PIDCP »)) contiennent des règles pertinentes de droit international qui ont trait au droit de grève. L'article 8 du PIDESC et l'article 22 du PIDCP font tous deux expressément référence à la convention n° 87. L'alinéa *d*) du paragraphe 1 de l'article 8 du PIDESC protège expressément le droit de grève, exercé conformément à la législation interne. Il importe de noter que le paragraphe 3 du même article précise qu'aucune disposition de celui-ci ne permet aux États parties à la convention n° 87 de prendre des mesures législatives qui porteraient atteinte aux garanties prévues dans ladite convention. Le paragraphe 1 de l'article 22 du PIDCP protège le droit de s'associer librement avec d'autres. Fait aussi important, le paragraphe 3 du même article précise qu'aucune disposition de celui-ci ne permet aux États parties à la convention n° 87 de prendre des mesures législatives qui porteraient atteinte aux garanties prévues dans ladite convention. La Cour relève que, si l'article 22 du PIDCP ne fait référence qu'à la liberté d'association, le Comité des droits de l'homme a cependant estimé, depuis maintenant plus d'un quart de siècle, que la protection du droit de grève est comprise dans celle accordée par le PIDCP à ladite liberté (voir, par exemple, Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observations finales relatives au quatrième rapport périodique du Chili, 30 mars 1999, doc. CCPR/C/79/Add.104, par. 25 ; observations finales relatives au deuxième rapport périodique de la Lituanie, 1^{er} avril 2004, doc. CCPR/CO/80/LTU, par. 18 ; observations finales relatives au troisième rapport périodique de l'Estonie, 27 juillet 2010, doc. CCPR/C/EST/CO/3, par. 15 ; observations finales relatives au sixième rapport périodique de la République dominicaine, 3 novembre 2017, doc. CCPR/C/DOM/CO/6, par. 31-32).

92. La question qui se pose à la Cour est celle de savoir si ces règles pertinentes sont applicables dans les relations entre les parties à la convention n° 87. De l'avis de la Cour, le fait qu'un grand nombre d'États qui sont liés par le traité devant être interprété le sont aussi par les règles pertinentes de droit international est susceptible d'indiquer qu'il existe entre les parties une communauté de vues concernant certaines dispositions du traité en question. L'existence d'une telle communauté de vues peut être présumée lorsque les règles énoncées dans un autre traité ont été adoptées si largement qu'elles peuvent être considérées comme implicitement admises par l'ensemble des parties au traité faisant l'objet de l'interprétation. Pour déterminer si tel est le cas, la

position des États qui ne sont pas parties au traité où figure la règle pertinente ou qui ont formulé des réserves à celle-ci a son importance.

93. Un grand nombre d'États sont parties tant à la convention n° 87 qu'au PIDESC et au PIDCP. Seuls 8 États parties à la convention n° 87 ne sont pas liés par le PIDESC, qui compte 173 États parties ; de même, seuls 7 États parties à la convention n° 87 ne sont pas liés par le PIDCP, qui compte 175 États parties.

94. Quatre États parties à la convention n° 87 ne le sont ni au PIDESC ni au PIDCP (les Comores, Cuba, Kiribati et Sainte-Lucie). Dans le cas des Comores, ainsi que la Commission d'experts exerçant ses fonctions de supervision en relation avec l'application de l'article 3 de la convention l'a relevé en 2025, comme suite aux demandes qu'elle avait auparavant adressées à cet État pour qu'il précise le contenu de sa législation relative aux grèves, les Comores ont indiqué que leur code du travail est adapté à l'esprit de la convention et qu'il reconnaît les droits syndicaux, en particulier le droit de grève des travailleurs (voir demande directe (CEACR) adoptée en 2025 et publiée à la 114^e session de la Conférence internationale du travail (2026) — convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 — Comores (ratification en 1978)). En ce qui concerne Cuba, pendant la procédure dans un cas soumis au CLS au sujet notamment de la convention n° 87 et comprenant une allégation de non-reconnaissance du droit de grève dans la législation interne, cet État a affirmé à plusieurs reprises qu'il n'existait aucune loi ou disposition juridique proscrivant le droit de grève et que la législation pénale ne prévoyait pas de peines sanctionnant l'exercice de ce droit, car il appartenait aux syndicats de décider de leur action à cet égard (cas n° 3271 (Cuba), date de la plainte : 21 décembre 2016 ; rapport intérimaire — rapport n° 386, juin 2018 ; rapport intérimaire — rapport n° 391, octobre 2019). S'agissant de Kiribati, en 2022, après que la Commission d'experts, exerçant ses fonctions de supervision en relation avec l'application de l'article 3 de la convention n° 87, l'eut prié de modifier son droit interne relatif au droit de grève pour le rendre conforme à l'article 3 de la convention, Kiribati a informé la Commission de la modification qu'il avait apportée à la législation en question (voir demande directe (CEACR) adoptée en 2022 et publiée à la 111^e session de la Conférence internationale du travail (2023) — convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 — Kiribati (ratification en 2000)). Sainte-Lucie est partie à la convention n° 87 depuis 1980 et rien n'indique qu'elle ait fait objection à l'interprétation donnée par les organes de contrôle de l'Organisation selon laquelle le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que ces quatre États, dans les circonstances de l'espèce, considèrent que le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

95. La plupart des rares réserves à l'alinéa *d*) du paragraphe 1 de l'article 8 du PIDESC portent sur des restrictions au droit de grève des agents publics ou des services essentiels. Si un État (le Koweït) a formulé une réserve excluant l'application de cet alinéa, il n'a cependant jamais remis en cause l'interprétation selon laquelle le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

La Cour relève que, sur les quatre États participant à la présente procédure qui ont contesté l'idée que le droit de grève soit protégé par la convention n° 87, deux (le Costa Rica et la Suisse) n'ont assorti l'article 8 du PIDESC d'aucune réserve ou déclaration. Les deux autres (le Bangladesh et le Japon) ont assorti cette disposition de déclarations ou de réserves. Cependant, la réserve du Japon ne vise pas à exclure le droit de grève en tant que tel, tandis que, dans sa déclaration, le Bangladesh fait seulement savoir qu'il appliquera l'article 8 « compte tenu des dispositions et des procédures prévues par [s]a Constitution et [s]a législation pertinente ».

96. Dans ces conditions, la Cour estime que les deux Pactes contiennent des règles pertinentes dont il doit être tenu compte dans l'interprétation de la convention n° 87. En particulier, l'article 8 du PIDESC et l'article 22 du PIDCP facilitent l'établissement d'une communauté de vues des États parties à la convention n° 87 quant au fait que la protection du droit de grève est comprise dans la protection de la liberté syndicale garantie par la convention n° 87.

97. À cet égard, la Cour relève la déclaration conjointe publiée en 2019 dans laquelle le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme ont réaffirmé les protections accordées par l'article 8 du PIDESC et l'article 22 de la PIDCP. Dans cette déclaration, les deux comités

« saluent les progrès accomplis par les États pour garantir la liberté d'association dans le cadre des relations employés-employeur. En même temps, [ils] prennent note des difficultés rencontrées pour assurer une protection efficace de cette liberté fondamentale, notamment des restrictions indues imposées au droit de toute personne de constituer avec d'autres des syndicats et d'y adhérer, au droit des syndicats d'exercer librement leur activité et au droit de grève. » (Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, déclaration sur le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer, 6 décembre 2019, doc. E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4, par. 1.)

Les deux comités affirment également que « [l]e droit de s'associer librement avec d'autres comprend le droit qui revient à toute personne, sans distinction aucune, de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts » (*ibid.*, par. 3), et

« rappellent que le 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. » (*Ibid.*, par. 4.)

98. La Cour conclut qu'il ressort d'une interprétation tenant compte des règles pertinentes de droit international qui figurent dans le PIDESC et le PIDCP que la protection du droit de grève est comprise dans la protection de la liberté syndicale garantie par la convention n° 87.

*

99. Dans l'ensemble, l'interprétation de la convention n° 87 par application de la règle générale qui trouve son expression à l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités mène à la conclusion que le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

4. Moyens complémentaires d'interprétation (article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités)

100. En vertu de l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités,

« [i]l 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 ».

Comme la Cour l'a affirmé à plusieurs reprises, il peut être fait appel à titre complémentaire à des moyens d'interprétation tels que les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu soit pour confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31 de la convention de Vienne, soit pour déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à cette disposition laisse le sens du traité ou de ses termes ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable (voir, par exemple, *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2021*, p. 95-96, par. 76 ; *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).

101. L'analyse ci-dessus de la convention n° 87 conformément à l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités ne donne pas lieu à une interprétation qui est ambiguë ou obscure, ou qui conduit à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable. La Cour peut néanmoins avoir recours à des moyens complémentaires d'interprétation des traités au sens de l'article 32 pour établir si le sens de la convention résultant de l'application de l'article 31 s'en trouve confirmé.

102. La Cour souligne en outre que l'emploi du terme « notamment » à l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités indique que les moyens qui y sont mentionnés ne constituent pas une liste exhaustive. Elle peut, dès lors, avoir recours à d'autres moyens complémentaires d'interprétation qu'elle juge pertinents selon les circonstances de l'espèce. Il en va ainsi de la pratique ultérieure suivie par les parties lorsque celle-ci ne satisfait pas aux conditions de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne, et des prononcés des organes de contrôle compétents.

103. En la présente espèce, la Cour examinera les travaux préparatoires à la convention n° 87, la pratique ultérieure suivie par les parties, les prononcés des organes de contrôle de l'OIT, les instruments régionaux pertinents et la jurisprudence des juridictions régionales s'y rapportant ainsi que les prononcés d'autres organes régionaux en tant que moyens complémentaires d'interprétation de la convention n° 87 pertinents.

a) Travaux préparatoires de la convention n° 87

104. La convention n° 87 a été adoptée le 9 juillet 1948 au terme d'un processus de rédaction commencé en 1947, lorsque le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ci-après, le « Conseil économique et social »), comme suite à une démarche de la Fédération syndicale mondiale et de la Fédération américaine du travail, a demandé à l'OIT d'inscrire une question relative aux droits des syndicats à l'ordre du jour de la 30^e session de la Conférence internationale du Travail (Conseil économique et social, résolutions adoptées par le Conseil économique et social pendant sa quatrième session du 28 février au 29 mars 1947, doc. E/437, p. 43, résolution 52 (IV) du 24 mars 1947). Le projet de résolution de la Fédération américaine du travail, présenté au Conseil économique et social en vue de sa soumission à l'OIT, proposait entre autres la question suivante : « Jusqu'à quel point reconnaît-on et protège-t-on le droit des travailleurs et de leurs organisations de se mettre en grève ? » (Conférence internationale du Travail, 30^e session,

1947, rapport VII, *Liberté d'association et relations industrielles*, p. 6, question 8.) Le Bureau international du Travail a notamment relevé que la question ayant trait au droit de grève en général « se rapport[ai]t directement au problème de la liberté syndicale » (*ibid.*, p. 7). Cependant, la résolution par laquelle le Conseil économique et social invitait l'OIT à porter la question susmentionnée à l'ordre du jour ne contenait pas de référence expresse au droit de grève (Conseil économique et social, Résolutions adoptées par le Conseil économique et social pendant sa quatrième session du 28 février au 29 mars 1947, doc. E/437, p. 43, résolution 52 (IV) du 24 mars 1947).

105. Le Conseil d'administration a inscrit le point concernant la liberté d'association et les relations industrielles à l'ordre du jour de la 30^e session de la Conférence internationale du Travail tenue en juin 1947. Les documents préparatoires comprenaient un aperçu de la législation relative aux conditions de travail dans plusieurs États établi par le Bureau international du Travail, un projet de résolution qui envisageait la possibilité de l'élaboration d'une convention sur la liberté syndicale, la protection du droit d'organisation et de négociation collective et les conventions collectives, ainsi que des points pouvant servir de base de discussion (Conférence internationale du Travail, 30^e session, 1947, rapport VII, *Liberté d'association et relations industrielles*, p. 130 et suiv.). Dans le rapport d'information établi en 1947 pour discussion à la Conférence internationale du Travail, le Bureau international du Travail mentionnait notamment deux résolutions adoptées par la Troisième Conférence régionale des États d'Amérique membres de l'OIT (Mexico, avril 1946) dans lesquelles le droit de grève en général était seulement brièvement abordé en relation avec la question de la conciliation et de l'arbitrage (*ibid.*, p. 31 et 35).

106. Préalablement à la 31^e session de la Conférence, le Bureau international du Travail a soumis un questionnaire aux États membres afin qu'ils précisent leurs vues concernant le droit de grève des fonctionnaires. L'alinéa c) de la question 3 de ce questionnaire était libellé comme suit : « Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires par la réglementation internationale ne devrait préjuger en rien la question du droit de grève des fonctionnaires ? » (Conférence internationale du Travail, 31^e session, 1948, rapport VII, Questionnaire, *Liberté syndicale et protection du droit syndical*, p. 15.)

107. Dans le document d'information établi en 1947 pour discussion à la Conférence internationale du Travail, le Bureau international du Travail a exposé en ces termes la situation qui régnait à l'époque en matière de liberté syndicale : « Certaines réglementations excluent ... du bénéfice du droit syndical les fonctionnaires publics ... En prononçant cette exclusive contre les fonctionnaires, le législateur entendait en vérité refuser à ceux-ci le droit de grève et non pas le droit d'association. » (Conférence internationale du Travail, 30^e session, 1947, rapport VII, *Liberté d'association et relations industrielles*, p. 47.) Dans ses conclusions et commentaires, le Bureau s'est dit d'avis que « la garantie du droit d'organisation d[eva]it s'appliquer à tous les employeurs et travailleurs publics ou privés, donc aussi aux fonctionnaires [et] aux agents des services publics », mais que « la reconnaissance du droit syndical des *agents publics* ne préjuge[ait] en rien la question du droit de grève des *fonctionnaires* » (*ibid.*, p. 112 (les italiques sont de nous)). Cette analyse du Bureau éclaire les considérations qui ont inspiré la formulation de l'alinéa c) de la question 3 susmentionnée.

108. Le Bureau international du Travail a résumé les réponses des États à cette question comme suit :

« Sur le point 3 c), concernant l'opportunité de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne préjuge en rien la question de leur droit de grève, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, le Danemark, l'Équateur,

les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, la Suisse et l'Union sud-africaine, ont répondu par l'affirmative. Le Royaume-Uni indique qu'il ne voit pas d'objection à cette disposition si elle est estimée nécessaire. La réponse de la Chine ne contient rien au sujet de cette question particulière et la réponse du Mexique est négative. Les Pays-Bas et la Suède estiment que cette convention ne devrait pas traiter de questions relatives au droit de grève et les États-Unis d'Amérique, tout en répondant par l'affirmative, jugent inopportun d'essayer de résoudre ce problème dans cette convention.

La plupart des pays reconnaissent par conséquent d'une manière implicite le droit syndical des fonctionnaires, sans que celui-ci ne préjuge la question de leur droit de grève, cette dernière question étant, comme de nombreux pays l'ont fait remarquer, indépendante de la convention actuellement proposée. » (Conférence internationale du Travail, 31^e session, 1948, rapport VII, *Liberté syndicale et protection du droit syndical*, p. 71.)

Dans un chapitre ultérieur du même document, le Bureau international du Travail a relevé ce qui suit :

« Signalons ... que les gouvernements avaient été ... consultés sur la question de savoir s'il était désirable de stipuler dans la réglementation internationale que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne devrait préjuger en rien le droit de grève de ceux-ci. Plusieurs gouvernements, tout en donnant leur assentiment à la formule, ont toutefois souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage) inscrite à l'ordre du jour de la Conférence.

Dans ces conditions, il nous a semblé préférable de ne pas faire figurer une disposition à cet effet dans le projet de convention sur la liberté syndicale. » (*Ibid.*, p. 92.)

109. Le résumé établi par le Bureau international du Travail ne fait référence qu'à la première série de réponses fournies par les États (Conférence internationale du Travail, 31^e session, 1948, rapport VII, *Liberté syndicale et protection du droit syndical*, p. 15-25), qui a été suivie par une seconde série de réponses (*ibid.*, supplément, p. 8-12).

110. Une importante majorité des États qui ont répondu ont limité leurs réponses à la question figurant dans le questionnaire, qui concernait uniquement le droit de grève des agents publics, et y ont répondu par l'affirmative. L'Égypte, l'Italie et le Mexique ont répondu par la négative, et la Suède a fait observer que le droit de grève des fonctionnaires ne semblait pas être directement relié au droit syndical et ne devrait donc pas être traité dans la convention. Le Royaume des Pays-Bas a répondu que la convention ne devait pas traiter de la question du droit de grève en général, tandis que, pour la Norvège, la question du droit de grève devait être complètement dissociée de celle de la liberté syndicale (Conférence internationale du Travail, 31^e session, 1948, rapport VII, *Liberté syndicale et protection du droit syndical*, p. 16-22 ; *ibid.*, supplément, p. 9-12). L'analyse des réponses ci-dessus révèle que, ainsi que le précisait le résumé établi en 1948 par le Bureau international du Travail, « de nombreux » pays avaient fait observer que la question du droit de grève des fonctionnaires était « indépendante de la convention ... proposée » (Conférence internationale du Travail, 31^e session, 1948, rapport VII, *Liberté syndicale et protection du droit syndical*, p. 71), tandis que très peu avaient fait référence au droit de grève en général. Alors que la grande majorité des réponses ne portait que sur le droit de grève des agents publics, le Bureau international du Travail a préféré ne pas faire figurer dans le projet de convention de dispositions concernant le droit de grève.

111. Il ressort des travaux préparatoires de la convention n° 87 que, bien que le droit de grève en général ait été brièvement mentionné au tout début des travaux préparatoires, les discussions tenues pendant les préparatifs des négociations menées au titre de la convention n° 87 paraissent avoir mis l'accent sur le droit de grève des agents publics. Par conséquent, l'intention des rédacteurs de la convention n° 87 en ce qui concerne le droit de grève en général n'apparaît pas clairement et la question n'a pas été tranchée. La Cour estime que l'analyse des travaux préparatoires aboutit à un résultat peu concluant.

b) Pratique ultérieure des parties en tant que moyen complémentaire d'interprétation

112. La Cour en vient maintenant à la pratique ultérieure des parties en tant que moyen complémentaire d'interprétation, à laquelle il peut être fait appel au titre de l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités.

113. Lorsque la pratique ultérieure des parties à un traité n'entre pas dans la définition de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités (voir le paragraphe 77 ci-dessus), il peut néanmoins en être tenu compte, notamment pour étayer ou confirmer l'interprétation à laquelle la Cour est parvenue par le jeu de l'article 31 de ladite convention. En tant que moyen complémentaire d'interprétation, la pratique ultérieure demeure dès lors pertinente, y compris lorsqu'elle n'établit pas l'accord des parties au traité.

114. Quant aux réactions des États parties à l'interprétation retenue par les organes de contrôle de l'OIT (dont la description a été faite aux paragraphes 80 à 85 ci-dessus), la Cour relève qu'une importante majorité d'entre eux ont accepté l'interprétation selon laquelle la convention n° 87 protège le droit de grève. Cette opinion majoritaire est aussi reflétée dans la déclaration faite le 23 février 2015 par le groupe gouvernemental (les 28 membres représentant les gouvernements au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, voir le paragraphe 39 ci-dessus) à l'occasion de la réunion intitulée « 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 », selon laquelle

« [L]e groupe gouvernemental reconnaît que le droit de grève est lié à la liberté syndicale, qui est un principe et droit fondamental au travail de l'OIT. Il reconnaît en outre expressément que, sans protection de ce droit de grève, la liberté syndicale et, en particulier, le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs ne peuvent être pleinement garantis. » (Déclaration du groupe gouvernemental, 23 février 2015, doc. GB.323/INS/5/Appendice I, annexe II, par. 4.)

115. La Cour conclut que le fait qu'une importante majorité d'États parties à la convention n° 87 considèrent, par leur pratique ultérieure, que la convention protège le droit de grève est un élément devant être pris en considération en tant que moyen complémentaire d'interprétation. Cela confirme, en effet, la conclusion à laquelle la Cour est déjà parvenue par le jeu de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités (voir le paragraphe 99 ci-dessus).

c) Prononcés d'organes de contrôle de l'OIT

116. Les participants à la présente procédure sont en désaccord en ce qui concerne le poids qu'il convient d'accorder aux prononcés d'organes de contrôle de l'OIT quant à l'interprétation de la convention n° 87. Certains participants excluent la possibilité de leur conférer toute valeur interprétative. D'autres estiment, pour leur part, que les prononcés d'organes de contrôle de l'OIT peuvent revêtir une certaine importance dans l'exercice d'interprétation du traité. Parmi eux, certains

considèrent que ces prononcés constituent une pratique ultérieurement suivie dans l'application de la convention n° 87 au sens de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, alors que d'autres estiment que ces prononcés sont pertinents en tant que moyen complémentaire d'interprétation au titre de l'article 32 de la convention de Vienne.

117. La Cour rappelle qu'elle a tenu compte, par le passé, de la pratique de comités de surveillance établis en vertu de conventions relatives aux droits de l'homme. Ainsi, en l'affaire *Ahmadou Sadio Diallo*, elle a déclaré, à propos du Comité des droits de l'homme, que,

« [b]ien 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. Il en va de la nécessaire clarté et de l'indispensable cohérence du droit international ; il en va aussi de la sécurité juridique, qui est un droit pour les personnes privées bénéficiaires des droits garantis comme pour les États tenus au respect des obligations conventionnelles. » (*Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 664, par. 66)

118. Les organes de contrôle de l'OIT diffèrent, en raison de leurs caractéristiques propres (voir les paragraphes 41 à 44 ci-dessus), des organes conventionnels d'experts dont la Cour a eu à connaître par le passé. Il n'en demeure pas moins que les uns comme les autres remplissent une fonction similaire, à savoir celle d'assurer le suivi de la bonne mise en œuvre des dispositions contenues dans la convention dont ils ont la charge. Par conséquent, la Cour considère qu'elle peut, *mutatis mutandis*, accorder une « grande considération » aux prononcés d'organes de contrôle de l'OIT, en tant que moyens complémentaires d'interprétation de la convention n° 87. Pour autant, il importe à la Cour de rappeler qu'elle n'est « aucunement tenue, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, de conformer sa propre interprétation [à celle desdits organes] » (*Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 664, par. 66 ; *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. 104, par. 101).

119. La Cour a examiné attentivement, aux paragraphes 80 à 83, les prononcés des organes chargés du contrôle de l'application de la convention n° 87 et constaté que ceux-ci ont progressivement convergé dans le sens d'une reconnaissance du droit de grève comme étant protégé par cette dernière. Elle constate que ces prononcés, qui constituent un moyen complémentaire d'interprétation pertinent au titre de l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités, confirment la conclusion à laquelle la Cour est parvenue sur le fondement de l'article 31 de cet instrument (voir le paragraphe 99 ci-dessus).

d) Instruments régionaux

120. La plupart des États qui sont parties à la convention n° 87 le sont aussi à divers instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme. Ces instruments sont pertinents en tant que moyens complémentaires d'interprétation de la convention n° 87 en ce qu'ils reflètent la position des États concernés au sujet de la relation entre la protection du droit de grève et la protection de la liberté syndicale. Les prononcés de juridictions des droits de l'homme ou d'organes établis par ces instruments sont aussi pertinents pour l'interprétation desdits instruments.

i) Cadre juridique africain

121. Cinquante et un États parties à la convention n° 87 sont également parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, dont l'article 10 protège la liberté syndicale et l'article 15 le droit au travail.

122. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ne protège pas expressément le droit de grève, mais la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a précisé que les obligations essentielles minimales des États concernant le droit au travail comprennent le fait d'« [a]ssurer le droit à la liberté d'association, y compris le droit de négociation collective, de grève et d'autres droits organisationnels et syndicaux pertinents » (CADHP, principes et lignes directrices sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 2011, par. 59, alinéa b)). Cela confirme que la protection du droit de grève est comprise dans la protection de la liberté syndicale.

123. Cette interprétation se retrouve dans la déclaration de Pretoria de 2004 sur les droits économiques, sociaux et culturels en Afrique, dans laquelle la CADHP a affirmé que le droit au travail protégé par l'article 15 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples suppose le « droit à la liberté d'association, y compris les droits de négociation collective, de grève et d'autres droits des syndicats » (déclaration de Pretoria sur les droits économiques, sociaux et culturels en Afrique, 17 septembre 2004, par. 6).

124. On peut trouver une approche similaire dans les instruments de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), une organisation économique régionale dont les 16 membres sont également parties à la convention n° 87. Tant sa Charte des droits sociaux fondamentaux que son protocole sur l'emploi et le travail protègent expressément le droit de grève. En outre, il est établi, au point i) de l'alinéa e) de l'article 4 de la Charte, ainsi qu'au point i) de l'alinéa e) de l'article 6 du protocole, que le droit de grève entre dans le champ de la protection du droit de mener des actions collectives, auquel la liberté syndicale est inhérente. Le point i) de l'alinéa e) de l'article 4 de la Charte prévoit que « le droit de recourir à une action collective en cas de litige non résolu ... pour les travailleurs [comprend] le droit de grève et le droit à la négociation collective traditionnelle », et une disposition semblable figure au point i) de l'alinéa e) de l'article 6 du protocole (Charte des droits sociaux fondamentaux de la SADC, 1^{er} août 2003 ; protocole sur l'emploi et le travail de la SADC, 1^{er} novembre 2014). Le fait que la protection du droit de grève est comprise dans la protection de la liberté syndicale est également énoncé à l'alinéa b) du paragraphe 59 des principes et lignes directrices de la CADHP sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ce paragraphe précise que « [l]e droit au travail impose à l'État les obligations suivantes : [a]ssurer le droit à la liberté d'association, y compris le droit de négociation collective, de grève et d'autres droits organisationnels et syndicaux pertinents ».

ii) Cadre juridique arabe

125. Le droit de grève est également protégé par la Charte arabe des droits de l'homme. Treize États parties à la convention n° 87 sont parties à cette Charte, dont l'article 35 est libellé comme suit :

- « 1. Chaque individu a le droit de constituer des syndicats ou d'adhérer à des syndicats et de pratiquer librement une activité syndicale pour défendre ses intérêts.
2. L'exercice de ses droits et libertés ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par les lois en vigueur et qui sont nécessaires pour préserver la sécurité

nationale, la sûreté publique, l'ordre public ou pour protéger la santé publique, la moralité publique ou les droits et les libertés d'autrui.

3. Chaque État partie garantit le droit de grève dans les limites fixées par la législation en vigueur. » (Conseil de la Ligue des États arabes, Charte arabe des droits de l'homme (2004) [traduction du Greffe].)

L'économie de cet article reflète le lien étroit entre le droit de constituer des syndicats, qui est une expression de la liberté d'association dans le contexte du travail, et le droit de grève.

iii) Cadre juridique européen

126. Quarante-trois États parties à la convention n° 87 sont aussi parties à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après, la « convention européenne des droits de l'homme »), dont l'article 11 est libellé comme suit :

« Liberté de réunion et d'association

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. »

127. La Cour européenne des droits de l'homme a interprété cette disposition comme protégeant aussi le droit de grève (voir, par exemple, CEDH, *Association of Academics c. Islande* (requête n° 2451/16), décision, 15 mai 2018, p. 9-11, par. 24-27 ; CEDH, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni* (requête n° 31045/10), arrêt, 8 avril 2014, p. 32-33, par. 76-77, et p. 35, par. 84 ; CEDH, *UNISON c. Royaume-Uni* (requête n° 53574/99), décision sur la recevabilité, 10 janvier 2002, p. 10-11), confirmant ainsi que la protection de ce droit est comprise dans la protection de la liberté syndicale au regard de la convention européenne des droits de l'homme.

128. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que le droit de grève est l'un des moyens les plus importants par lequel un syndicat peut protéger les intérêts professionnels de ses membres et constitue donc un élément fondamental de la liberté syndicale protégée par l'article 11, de sorte que sa restriction pourrait, dans certaines circonstances, porter atteinte à l'essence même de cette liberté (voir, par exemple, CEDH, *Humpert et autres c. Allemagne* (requêtes n°s 59433/18, 59477/18, 59481/18 et 59494/18), arrêt, 14 décembre 2023, p. 53-54, par. 105-106 et 108, et p. 69-70, par. 144-146 ; CEDH, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni* (requête n° 31045/10), arrêt, 8 avril 2014, p. 32-33, par. 76-77, et p. 35, par. 84 ; CEDH, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni* (requêtes n°s 30668/96, 30671/96, 30678/96), arrêt, 2 juillet 2002, p. 17, par. 45-46 ; CEDH, *Schmidt and Dahlström c. Suède* (requête n° 5589/72), arrêt, 6 février 1976, p. 12-13, par. 36).

129. En outre, lorsqu'elle a interprété le droit de grève au titre de l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme a aussi tenu compte de la convention n° 87 et de l'interprétation qui en était faite à l'OIT (voir, par exemple, CEDH, *Humpert et autres c. Allemagne* (requêtes n°s 59433/18, 59477/18, 59481/18 et 59494/18), arrêt, 14 décembre 2023, p. 54, par. 55 ; CEDH, *Demir et Baykara c. Turquie* (requête n° 34503/97), arrêt, 12 novembre 2008, p. 12-15, par. 37-44, et p. 28-29, par. 100-102 ; CEDH, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni* (requêtes n°s 30668/96, 30671/96, 30678/96), arrêt, 2 juillet 2002, p. 11-13, par. 34-37).

130. Dans le cadre juridique européen, le lien étroit entre droit de grève et liberté syndicale est aussi prévu par la Charte sociale européenne de 1961 et la Charte sociale européenne révisée de 1996. L'article 5 commun aux deux chartes garantit tout d'abord le droit syndical, en tant qu'expression de la liberté d'association dans le contexte du travail. L'article 6 commun protège ensuite expressément le droit de grève en reconnaissant, au paragraphe 4, « le droit des travailleurs ... à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève ». Vingt-sept États parties à la convention n° 87 sont aussi parties à la Charte sociale européenne de 1961 tandis que trente-cinq États parties à la convention n° 87 sont parties à la Charte sociale européenne (révisée) de 1996. Ainsi, conformément aux deux chartes, la protection du droit de grève est comprise dans la protection du droit de mener des actions collectives, auquel la liberté syndicale est inhérente.

131. Le droit de grève est en outre protégé par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'article 28 de cette charte est ainsi rédigé :

« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire 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. »

132. La Cour de justice de l'Union européenne a reconnu que la protection du droit de grève est comprise dans la protection du droit de mener des actions collectives, auquel la liberté syndicale est inhérente. Lorsqu'elle a interprété l'article 28 de la Charte de l'Union européenne, elle a conclu que « le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, doit ... être reconnu en tant que droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire » (CJUE, *Laval un Partneri Ltd contre Svenska Byggnadsarbetareförbundet e.a.* (affaire C-341/05), 18 décembre 2007, p. I-11884, par. 91 ; CJUE, *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union contre Viking Line ABP et OÜ Viking Line Eesti* (affaire C-438/05), 11 décembre 2007, p. I-10826, par. 44). Elle a ainsi affirmé à de nombreuses reprises que le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, est reconnu par différents instruments internationaux, dont la convention n° 87 (CJUE, *Laval un Partneri Ltd contre Svenska Byggnadsarbetareförbundet e.a.* (affaire C-341/05), 18 décembre 2007, p. I-11884, par. 90 ; CJUE, *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union contre Viking Line ABP et OÜ Viking Line Eesti* (affaire C-438/05), 11 décembre 2007, p. I-10826, par. 43).

iv) Cadre juridique interaméricain

133. Dans le système interaméricain, la protection du droit de grève est expressément comprise dans la protection de la liberté syndicale aux termes de la Charte de l'Organisation des États américains, dont l'alinéa c. de l'article 45 est ainsi libellé : « Les employeurs et les travailleurs,

ruraux ou urbains, ont le droit de s'associer librement pour la défense et la promotion de leurs intérêts, notamment le droit de négociation collective et le droit de grève ». Trente-deux États parties à la convention n° 87 le sont également à cette charte.

134. Le protocole additionnel à la convention américaine relative aux droits de l'homme (« protocole de San Salvador ») prévoit, à l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de son article 8, que les États parties garantissent « [l]e droit des travailleurs d'organiser des syndicats et de s'affilier à ceux de leur choix pour protéger et favoriser leurs intérêts », tandis que l'alinéa *b*) du même paragraphe dispose que les États parties garantissent le droit de grève. L'économie de ce paragraphe reflète le lien étroit entre le droit des travailleurs d'organiser des syndicats, qui est l'expression de la liberté d'association dans le contexte du travail, et le droit de grève. Dix-sept États parties à la convention n° 87 sont aussi parties au protocole de San Salvador.

135. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en 2021 sur le droit à la liberté syndicale, le droit de négociation collective et le droit de grève, et leur relation avec d'autres droits, compte dûment tenu du genre, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a examiné, entre autres, la relation entre ces droits au titre de la Charte de l'Organisation des États américains, de la convention américaine relative aux droits de l'homme et du protocole de San Salvador (CIADH, *Right to freedom of association, right to collective bargaining and right to strike, and their relation to other rights, with a gender perspective*, avis consultatif OC-27/21, 5 mai 2021, p. 18, par. 45, p. 19, par. 48, et p. 39, par. 106). Elle s'y réfère aux déclarations dans lesquelles le CLS a reconnu que le droit de grève est protégé par l'article 3 de la convention n° 87 (*ibid.*, p. 37, par. 96) et conclut que

« [l]a liberté syndicale, le droit de négociation collective et le droit de grève sont interdépendants et indivisibles.

.....

[Ce] sont des droits fondamentaux en ce qu'ils permettent aux travailleurs et à leurs représentants de s'organiser et d'exprimer leurs demandes spécifiques concernant leurs conditions de travail » (*ibid.*, p. 73-74, par. 213, points 3 et 4 (dispositif)).

136. En outre, dans l'affaire *Former Employees of the Judiciary v. Guatemala*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a insisté sur les « liens étroits » et la « relation étroite » existant entre liberté d'association, droit syndical et droit de grève. Elle a dit que la protection du droit de grève, en tant qu'« outil essentiel[] de la liberté d'association et du droit syndical, est fondamentale » (CIADH, *Former Employees of the Judiciary v. Guatemala*, objections préliminaires, fond et réparations, arrêt du 17 novembre 2021, série C n° 445, p. 40-42, par. 110-115, et p. 44, par. 123). Elle a également affirmé que, en l'absence d'une telle protection, « il pourrait être porté atteinte à l'aspect négatif de la liberté d'association dans sa dimension individuelle » (*ibid.*, p. 39, par. 106). Elle a cité la convention n° 87 et son interprétation par le CLS, qui a considéré que cet instrument protège le droit de grève (*ibid.*, p. 39, par. 107).

*

137. Une large majorité des États parties à la convention n° 87 sont parties aux divers instruments régionaux passés en revue ci-dessus. Ces instruments révèlent qu'il existe une vue commune de ces États parties à la convention n° 87, à savoir que la protection du droit de grève est

comprise dans la protection de la liberté syndicale. Cette vue, qui est étayée par la jurisprudence et les prononcés régionaux pertinents, vient encore confirmer l'interprétation à laquelle est parvenue la Cour en appliquant la règle générale reflétée à l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, à savoir que la protection de la liberté syndicale en vertu de la convention n° 87 comprend la protection du droit de grève.

*

138. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que, à l'exception des travaux préparatoires à la convention n° 87, dont l'examen aboutit à un résultat peu concluant, les moyens complémentaires d'interprétation qu'elle a pris en considération conformément à l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités confirment la conclusion à laquelle elle est parvenue par son interprétation fondée sur l'article 31, à savoir que le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

C. Conclusion

139. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut, conformément aux règles coutumières d'interprétation reflétées aux articles 31 et 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités, que le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

140. Le fait que la Cour ait conclu que le droit de grève est protégé par la convention n° 87 ne signifie nullement qu'elle se prononce sur la teneur précise, la portée ou les conditions d'exercice de ce droit.

*

141. La Cour est d'avis qu'il convient de répondre par l'affirmative à la question de savoir si « [l]e droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est[] protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ».

*

* *

142. Par ces motifs,

LA COUR,

1) À l'unanimité,

Dit qu'elle a compétence pour donner l'avis consultatif demandé ;

2) À l'unanimité,

Décide de donner suite à la demande d'avis consultatif ;

3) Par dix voix contre quatre,

Est d'avis que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

POUR : M. Iwasawa, *président* ; M^{me} Sebutinde, *vice-présidente* ; MM. Bhandari, Nolte, M^{me} Charlesworth, MM. Brant, Gómez Robledo, M^{me} Cleveland, MM. Aurescu, Tladi, *juges* ;

CONTRE : MM. Tomka, Abraham, M^{me} Xue, M. Hmoud, *juges*.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt et unième jour de mai deux mille vingt-six, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et au directeur général du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

(Signé) Le président,
IWASAWA Yuji.

(Signé) Le greffier,
Philippe GAUTIER.

M. le juge IWASAWA, président, joint à l'avis consultatif l'exposé de son opinion individuelle ; M^{me} la juge SEBUTINDE, vice-présidente, joint une déclaration à l'avis consultatif ; MM. les juges TOMKA, ABRAHAM et M^{me} la juge XUE joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion dissidente ; M. le juge BHANDARI joint une déclaration à l'avis consultatif ; MM. les juges NOLTE et GÓMEZ ROBLEDO joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion individuelle ; M^{me} la juge CLEVELAND joint une déclaration à l'avis consultatif ; M. le juge TLADI joint à l'avis consultatif l'exposé de son opinion individuelle ; M. le juge HMOUD joint à l'avis consultatif l'exposé de son opinion dissidente.

(Paraphé) I.Y.

(Paraphé) Ph.G.
