

## OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE ABRAHAM

*Désaccord quant à la conclusion selon laquelle le droit de grève est protégé par la convention n° 87 — Absence d'accord ultérieur entre les parties et de règles pertinentes du droit international modifiant la conclusion précitée — Travaux préparatoires confortant la thèse selon laquelle le droit de grève n'est pas couvert par la convention n° 87 — Interprétation des organes de l'OIT dépourvue de base juridique solide.*

1. À la question, que lui a renvoyée le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail (OIT), 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 », la Cour répond, dans le présent avis consultatif, par l'affirmative.

Je suis d'un avis contraire. J'estime que la Cour, pour parvenir à la conclusion qui est la sienne, a développé un raisonnement qui souffre de graves et nombreuses insuffisances.

2. Je suis cependant d'accord avec l'approche générale de la Cour concernant les règles applicables en matière d'interprétation de la convention n° 87. Il n'est pas possible d'appliquer directement les dispositions de la convention de Vienne sur le droit des traités relatives à l'interprétation des traités, soit ses articles 31 à 33, puisque la convention à interpréter est antérieure à l'entrée en vigueur de la convention de Vienne. Mais la Cour a clairement affirmé, à plusieurs reprises, que la convention de Vienne reflétait le droit coutumier en matière d'interprétation des traités, de telle sorte que la substance des articles 31 à 33, en tant qu'ils expriment les règles coutumières, est applicable. En outre, la Cour a déjà appliqué de telles règles à des traités assez anciens pour être à peu près contemporains de la convention n° 87, ce qui signifie que les règles en question étaient déjà applicables à la date de l'adoption de la convention qu'il s'agit d'interpréter. C'est ce qui ressort du paragraphe 62 de l'avis.

3. Par ailleurs, je suis d'accord avec l'avis pour considérer qu'il n'y a pas lieu de se référer en l'espèce à l'article 5 de la convention de Vienne aux termes duquel ladite convention « s'applique à tout traité ... adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation ». Outre qu'il n'est pas certain que cette disposition ajoute quoi que ce soit aux règles générales qui s'appliqueraient même en son absence, il n'est pas établi, en tout état de cause, qu'il existerait une ou des règles propres à l'OIT qui justifieraient que l'on s'écartât, pour les besoins de l'interprétation d'une convention adoptée au sein de cette organisation, des règles énoncées aux articles 31 à 33 de la convention de Vienne.

En particulier, si quelques participants ont soutenu qu'il convenait d'accorder une considération particulière aux travaux préparatoires, en raison d'une pratique de l'organisation en matière d'interprétation des conventions adoptées en son sein, elle-même dérivée de la structure tripartite de l'OIT (gouvernements — employeurs — travailleurs), la Cour indique, à juste titre selon moi, qu'elle n'est pas persuadée qu'il existe une « règle pertinente de l'organisation » qui tendrait à conférer un poids particulier aux travaux préparatoires (paragraphe 64 de l'avis).

De même, je ne suis pas davantage convaincu par une observation faite par le Bureau international du Travail (BIT) dans son exposé écrit soumis à la Cour dans la présente procédure, suivant laquelle les accords ultérieurs entre les parties à un traité concernant son interprétation, auxquels se réfère l'article 31 de la convention de Vienne dans son paragraphe 3 a) et b), ne seraient « pas possibles en ce qui concerne les conventions internationales du travail, à moins que la convention concernée ne prévoise de tels accords » (exposé écrit du BIT, par. 260). Cette thèse serait, selon le BIT, justifiée par la structure tripartite de l'organisation, de laquelle il découlerait que les

États, même d'accord entre eux, ne pourraient imposer une interprétation qui n'aurait pas été acceptée par les deux autres composantes (employeurs et travailleurs) qui ont participé à l'adoption de la convention et participent au contrôle de son application. Mais un tel point de vue, au soutien duquel le BIT cite l'opinion d'un seul auteur, est trop faiblement étayé pour pouvoir être retenu. Sans négliger l'importance de la structure tripartite dans le fonctionnement de l'organisation, les conventions de l'OIT n'en sont pas moins des traités conclus entre États, et je ne vois pas de raison convaincante d'écarter l'application des *a)* et *b)* du paragraphe 3 de l'article 31, si l'accord entre les parties que ces dispositions mentionnent est établi au sujet d'une telle convention (ce qui de toute façon n'est pas le cas en l'espèce selon l'avis, auquel j'adhère entièrement sur ce point).

4. En somme, j'approuve la conclusion de la Cour selon laquelle l'interprétation de la convention n° 87 doit se faire purement et simplement par application des règles coutumières reflétées par les articles 31 à 33 de la convention de Vienne, sans qu'aucune règle dérogatoire ne trouve à s'appliquer.

C'est dans l'application de ces règles coutumières en l'espèce que je me dissocie nettement de la majorité de mes collègues.

**I. LE 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 : LE PARAGRAPHE  
PREMIER DE L'ARTICLE 31 DE LA CONVENTION DE VIENNE**

5. À la différence de la Cour, j'estime que la mise en œuvre de la première des règles d'interprétation, celle qui est énoncée au paragraphe premier de l'article 31, oriente nettement vers une réponse négative à la question posée.

**A. Les termes de la convention**

6. La convention s'intitule « Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical ». Sa première partie s'intitule « Liberté syndicale » (« Freedom of association » en anglais) et la deuxième « Protection du droit syndical » (« Protection of the right to organise » en anglais). La troisième partie (« Mesures diverses ») concerne principalement l'application territoriale de la convention, et la quatrième (« Dispositions finales ») comporte des dispositions relatives à la ratification, à l'entrée en vigueur et à la révision de la convention.

Étant donné que la deuxième partie (« Protection du droit syndical ») ne comporte qu'un seul article aux termes duquel « [t]out Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical », disposition dont on ne peut rien déduire en ce qui concerne la question soumise à la Cour, c'est donc dans la partie I (« Liberté syndicale ») qu'il faut chercher l'essentiel des éléments de réponse.

Les neuf articles substantiels de cette partie (articles 2 à 10) ont pour objet de détailler les composantes de la « liberté syndicale » qu'il s'agit de protéger.

L'article 2 protège la liberté pour les employeurs et les travailleurs de créer, sans autorisation préalable, des organisations ainsi que de s'y affilier.

L'article 3 reconnaît aux organisations ainsi créées le droit d'élaborer leurs statuts et règlements, d'élire leurs représentants, « d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action », sans ingérence des autorités publiques. J'y reviendrai plus en détail, étant donné l'importance que lui attache l'avis.

L'article 4 interdit la dissolution administrative des organisations en cause.

L'article 5 reconnaît le droit des organisations syndicales de s'affilier à des fédérations ou à des organisations internationales de travailleurs ou d'employeurs.

L'article 6 rend les articles 2, 3 et 4 susmentionnés applicables aux fédérations syndicales (comme ils le sont aux syndicats eux-mêmes).

L'article 7 protège l'acquisition de la personnalité juridique par les organisations des travailleurs ou d'employeurs.

L'article 8 affirme l'obligation pour les travailleurs, les employeurs et leurs organisations de respecter la légalité, et la nécessité pour la législation nationale de ne pas porter atteinte aux garanties prévues par la convention.

L'article 9 permet au législateur national de définir la mesure dans laquelle les garanties prévues par la convention s'appliqueront aux forces armées et à la police.

Enfin, l'article 10 définit le terme « organisation » au sens de la convention comme toute organisation de travailleurs ou d'employeurs « ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs ».

7. Aucune de ces dispositions ne fait la moindre mention du droit de grève. Pas davantage ce droit n'est-il mentionné dans le préambule de la convention. Celui-ci se réfère au préambule de la Constitution de l'OIT qui énonce, parmi les moyens d'améliorer la condition des travailleurs, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » (quatrième alinéa). Il rappelle aussi la déclaration de Philadelphie de 1944 aux termes de laquelle « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu » (cinquième alinéa).

8. Certes, la Cour a raison de rappeler que l'absence, dans une convention donnée, de disposition expresse régissant une question ne signifie pas nécessairement que cette question est exclue du champ d'application du traité en cause.

9. Encore faut-il qu'il y ait de sérieuses raisons de considérer que certaines règles qui ne sont pas énoncées dans un traité doivent être déduites de celles qui s'y trouvent expressément formulées, parce que les premières sont implicitement contenues dans les secondes ou pour toute autre raison résultant de la mise en œuvre rigoureuse des méthodes d'interprétation. Il en va d'autant plus ainsi, selon moi, pour une question aussi fondamentale et clairement identifiée que celle du droit de grève, dont on peut difficilement supposer que les rédacteurs d'une convention de l'OIT aient omis de la mentionner alors qu'ils auraient entendu l'englober. Il faudrait donc de solides raisons pour renverser la présomption selon laquelle si le droit de grève n'est pas mentionné du tout dans la convention n° 87 c'est que les auteurs de cette convention n'ont pas entendu l'inclure parmi les droits qu'elle protège.

10. Or, de telles raisons n'ont pas été démontrées de manière convaincante.

Trois catégories d'arguments ont été mises en avant, au soutien d'une réponse affirmative à la question posée, par certains des participants à la procédure consultative et par la Cour elle-même dans son avis : le sens ordinaire du terme de liberté syndicale (« freedom of association » en anglais), qui engloberait naturellement le droit de grève ; le principe de l'« effet utile », dont la conséquence serait en l'espèce qu'il conviendrait d'inclure le droit de grève faute de quoi la liberté syndicale serait

sans effet pratique ; enfin, des arguments d'ordre exégétique fondés sur l'analyse de certaines dispositions de la convention n° 87.

### 1) Le sens ordinaire du terme de liberté syndicale

11. On ne saurait affirmer qu'à la date de l'adoption de la convention n° 87 (et pas davantage dans les années qui ont suivi cette adoption) le terme de liberté syndicale était ordinairement entendu comme englobant le droit de grève. Au contraire, tout démontre que les notions de liberté syndicale et de droit de grève étaient clairement distinguées.

Il n'est pas douteux qu'il existe un lien entre les deux notions, comme le relève la Cour à juste titre. Le droit de créer des syndicats et celui de faire grève concourent, pour les travailleurs, à la défense de leurs intérêts ; ils sont donc orientés vers une même finalité générale. Le droit de grève et la menace de son utilisation sont parmi les moyens les plus efficaces dont disposent les salariés et leurs organisations pour faire pression sur les employeurs aux fins de faire aboutir leurs revendications.

Mais qu'il existe un lien étroit entre deux notions n'a jamais suffi pour conclure que l'une est comprise dans l'autre.

L'examen des législations et des constitutions nationales se rapportant au droit du travail fait apparaître que les deux notions sont, dans la très grande majorité des cas, nettement distinguées ; l'examen de la pratique internationale relative aux traités se rapportant à cette matière conduit exactement aux mêmes conclusions.

12. Une étude intéressante de l'OIT versée au dossier, portant sur la manière dont la liberté syndicale et le droit de grève sont protégés par les droits nationaux, notamment au niveau constitutionnel, fait ressortir les données suivantes. Dans la grande majorité des États membres de l'OIT dans lesquels le droit de grève donne lieu à une protection constitutionnelle (au moins 97), ce droit est garanti par des dispositions spécifiques et explicites qui s'ajoutent à celles qui protègent la liberté syndicale et ne se confondent pas avec celles-ci. Dans une minorité d'États, le droit de grève n'est pas explicitement protégé par la constitution, mais la liberté syndicale l'est, par des dispositions qui sont variables et plus ou moins sujettes à interprétation (par exemple, en ce qu'elles protègent aussi, pour certaines d'entre elles, un droit à la négociation collective). Dans ces derniers États, les cours suprêmes ou constitutionnelles ont parfois estimé que le droit de grève était constitutionnellement protégé comme découlant du droit à l'organisation syndicale et à la négociation collective (par exemple en Allemagne), parfois qu'il ne l'était pas (par exemple en Inde) (GB. 323/INS/5/Appendice III, *L'initiative sur les normes* — document de référence pour la réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national (révisé) (Genève, 23-25 février 2015), mars 2015).

Au total, le tableau est contrasté, mais la pratique générale, dans les droits nationaux, indique nettement que les notions de liberté syndicale et de droit de grève sont considérées comme distinctes et que l'une (le droit de grève) n'est pas incluse dans l'autre (la liberté syndicale).

Il faut donc présumer que cette distinction était présente à l'esprit des rédacteurs de la convention n° 87.

13. Plus important encore, il apparaît que la pratique normative internationale telle qu'elle ressort de la rédaction des instruments internationaux pertinents confirme le caractère distinct des deux notions considérées.

Plusieurs instruments internationaux autres que la convention n° 87 protègent la liberté de créer des syndicats (ou des associations en général) ou le droit de grève, ou les deux à la fois. La Cour les examine dans son avis en tant que « règles pertinentes de droit international » au sens de l'alinéa *c*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne ou en tant que « moyens complémentaires d'interprétation » au sens de l'article 32. J'y reviendrai, à ce titre, plus loin dans la présente opinion.

Mais à ce stade du raisonnement, je crois devoir les prendre en compte en tant qu'ils contribuent à éclairer le sens ordinaire de la notion de « liberté syndicale » telle qu'elle est employée dans la convention n° 87.

Ces autres instruments internationaux peuvent être rangés en deux catégories.

Certains protègent seulement la liberté d'association ou la liberté syndicale sans faire mention du droit de grève. C'est le cas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) au plan universel (article 22), ainsi que de divers instruments régionaux, tels que la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (article 11) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 10). On ne peut rien déduire de la rédaction de ces instruments, ni en faveur ni en défaveur de l'interprétation que retient la Cour. Protégeant la liberté d'association sans mentionner explicitement le droit de grève, ils soulèvent en réalité la même question d'interprétation que la convention n° 87, sans aider en rien à la résoudre. C'est la jurisprudence de certains organes chargés d'en superviser l'application qui a eu tendance — non sans hésitation au début — à y inclure la protection du droit de grève ; mais c'est un autre facteur, qui touche à la nécessité pour la Cour de prendre en considération la jurisprudence d'autres organes internationaux, sur lequel je reviendrai plus loin.

En revanche, les instruments internationaux qui protègent expressément le droit de grève me paraissent directement pertinents pour éclairer le « sens ordinaire » des termes. Nombre de ces instruments protègent en effet également la liberté syndicale par des dispositions distinctes. Force est de relever que si le droit de grève était une composante de la liberté syndicale, il n'aurait pas besoin d'être protégé par des dispositions spécifiques dans le cadre d'un instrument qui garantit par ailleurs la liberté syndicale. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Charte sociale européenne et le protocole additionnel à la convention américaine des droits de l'homme (CADH) traitant des droits économiques, sociaux et culturels, entre autres, protègent à la fois la liberté syndicale et le droit de grève dans des dispositions distinctes et successives : en ce qui concerne le PIDESC, article 8.1 *a*) pour la liberté syndicale et article 8.1 *d*) pour le droit de grève ; en ce qui concerne la Charte sociale européenne, article 5 pour le droit syndical et article 6.4 pour le droit de grève ; en ce qui concerne le protocole additionnel à la CADH, article 8.1 *a*) pour la liberté syndicale et article 8.1 *b*) pour le droit de grève.

Le seul instrument international qui présente le droit de grève comme une composante de la liberté syndicale est l'article 45 *c*. de la Charte de l'Organisation des États américains, aux termes duquel « [I]es employeurs et les travailleurs ... ont le droit de s'associer librement pour la défense ... de leurs intérêts, notamment le droit de négociation collective et le droit de grève ». Mais c'est un exemple isolé, qui va à l'encontre de l'usage largement dominant.

Ce constat affaiblit grandement, selon moi, l'argument suivant lequel le droit de grève est une composante ordinaire, un élément constitutif dont l'existence est sous-entendue, de la liberté syndicale.

## **2) Le principe de l'« effet utile »**

14. Un argument différent du précédent, quoiqu'il le recoupe en partie, est celui tiré du principe dit de l'« effet utile ». Il consiste à soutenir que sans le droit de grève la liberté syndicale est privée

de tout effet pratique, de telle sorte qu'une interprétation de la convention n° 87 qui refuserait de considérer qu'elle protège le droit de grève l'empêcherait d'atteindre son objet, qui est de protéger la liberté syndicale, laquelle n'est rien, ou peu de chose, sans le droit de grève.

C'est l'un des arguments les plus souvent présentés à la Cour par les participants qui ont conclu dans le sens d'une réponse affirmative à la question posée. Environ les deux tiers des exposés écrits ou oraux concluant en ce sens ont mis en avant, sous une forme ou sous une autre, l'argument en question.

15. On peut rattacher une telle argumentation à la fois à la prise en compte de l'objet et du but du traité, au sens de l'article 31, paragraphe premier, de la convention de Vienne, et à la méthode d'interprétation dite de l'« effet utile », selon laquelle on doit s'abstenir, chaque fois que cela est possible, de retenir une interprétation qui priverait le texte à interpréter de tout effet réel et concret.

16. La Cour ne retient pas cette ligne d'argumentation dans son avis, et sur ce point je l'approuve entièrement.

17. Je ne conteste pas dans son principe la méthode d'interprétation de l'« effet utile ». Bien que la convention de Vienne ne mentionne pas l'« effet utile », celui-ci trouve largement sa place dans la jurisprudence de la Cour en tant que technique d'interprétation. Dans son arrêt rendu en 2011 en l'affaire relative à l'application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), opposant la Géorgie à la Russie, la Cour a rappelé « le principe bien établi d'interprétation des traités selon lequel il faut conférer aux mots un effet utile », en se référant à un précédent remontant à l'époque de la Cour permanente de Justice internationale (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 125, par. 133, citant *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, ordonnance du 19 août 1929, C.P.J.I. série A n° 22*, p. 13). À plus forte raison est-il nécessaire d'écarter toute interprétation qui priverait un traité dans son ensemble, ou dans ses dispositions essentielles, de tout effet utile.

On ne saurait mettre en doute qu'un droit peut très bien être garanti par un traité sans y être explicitement mentionné : il suffit qu'un droit soit garanti pour que tous les autres droits dont l'existence est la condition de l'exercice du premier soient considérés comme également garantis.

18. Je n'en suis pas moins convaincu que l'argument tiré de l'« effet utile » est sans valeur en l'espèce. L'affirmation selon laquelle le droit de grève est la condition nécessaire de l'exercice effectif de la liberté syndicale, autrement dit que sans le droit de grève la liberté syndicale est privée de tout effet concret, ne me paraît tout simplement pas résister à un examen des faits, raisonnable et dépourvu de préjugés.

19. Qu'il existe un lien étroit entre la liberté syndicale et le droit de grève relève de l'évidence. Comme je l'ai dit plus haut, l'un et l'autre concourent à la défense des intérêts des travailleurs et le droit de grève constitue un puissant levier permettant aux syndicats d'établir un rapport de force favorable dans les négociations avec les employeurs. L'action des organisations syndicales est donc plus efficace, en règle générale, si les travailleurs possèdent le droit de faire grève que dans le cas contraire.

20. Mais là n'est pas la question. Le principe de l'« effet utile » s'oppose à ce que soit retenue une interprétation qui priverait une disposition de tout effet concret. Il repose sur la présomption simple que l'auteur d'un texte a voulu donner une portée effective, et non pas seulement théorique,

à toute disposition qu'il y a insérée. Il ne saurait consister à retenir systématiquement l'interprétation qui donne à une disposition (ou à l'ensemble d'un traité) son effet le plus étendu possible. L'« effet utile » n'est pas l'« effet maximum ». Si l'on commet une telle confusion, on risque d'ignorer les limites que les auteurs d'un traité ont entendu lui assigner — et qu'il n'appartient pas au juge de méconnaître — ou l'équilibre qui a été recherché à l'intérieur même du traité.

21. Si l'on prend le principe de l'« effet utile » dans son sens réel, et non dans une acception abusivement extensive, force est de constater que même sans le droit de grève il reste beaucoup de la liberté syndicale. La grève n'est que l'un des moyens d'action qu'une organisation syndicale de travailleurs peut utiliser lorsqu'elle est permise par la loi. Même dans les secteurs professionnels dans lesquels le droit de grève n'est pas reconnu (notamment certains secteurs de la fonction publique), les syndicats et autres associations professionnelles peuvent avoir une existence effective et déployer une action utile aux travailleurs (et c'est bien souvent le cas). Ils exercent toujours, au minimum, une fonction de conseil et d'assistance, de représentation, d'expression des besoins collectifs des travailleurs. Ils peuvent notamment conseiller et assister ceux-ci dans l'introduction d'actions judiciaires, voire agir en leur nom lorsque le droit interne le permet. Ils ont un rôle irremplaçable pour appuyer auprès de l'employeur ou d'un chef de service certaines plaintes émanant de membres du personnel au sein d'une entreprise ou d'une administration, par exemple.

22. Il est intéressant de noter, à cet égard, que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment jugé que pour déterminer si une interdiction de faire grève touche à un « élément essentiel de la liberté syndicale » protégée par l'article 11 de la CEDH, elle devait « se livrer à un examen de toutes les circonstances de la cause », et en particulier des autres moyens dont disposent les salariés auxquels le droit de grève est dénié pour défendre leurs intérêts avec l'appui de leurs organisations syndicales. Examinant les requêtes de fonctionnaires allemands qui avaient été sanctionnés pour avoir fait grève alors que la loi allemande dénie aux fonctionnaires le droit de grève, elle a conclu que l'application de cette législation n'avait pas, en l'espèce, touché à un élément essentiel de la liberté syndicale et, partant, violé l'article 11, en raison des nombreuses garanties dont disposent les fonctionnaires allemands et leurs syndicats pour défendre les intérêts professionnels en jeu. Les requêtes ont été rejetées (Cour européenne des droits de l'homme, *Humpert et autres c. Allemagne* [GC] (requêtes n<sup>os</sup> 59433/18, 59477/18, 59481/18 et 59494/18), arrêt, 14 décembre 2023, voir en particulier les paragraphes 109 et 146).

23. Je n'entends d'aucune manière sous-estimer l'importance du droit de grève. Il m'est simplement impossible de conclure que sans la grève, la liberté syndicale ne serait qu'une « coquille vide », même après avoir lu et entendu l'argument formulé de nombreuses fois par les participants devant la Cour. Un argument répété à satiété ne devient pas juste pour autant. Ce n'est d'ailleurs pas celui que retient la Cour.

### **3) Les arguments d'ordre exégétique**

24. La principale argumentation sur laquelle la Cour appuie sa conclusion au regard du « sens ordinaire des termes » de la convention est de nature exégétique. Elle est fondée sur une analyse littérale de diverses dispositions de la convention combinées entre elles, d'où il résulterait que la convention protège le droit de grève même si elle ne le mentionne pas. Ce sont essentiellement l'article 3, paragraphe premier, et l'article 10 qui sont invoqués à cette fin. Je regrette de dire que le raisonnement de l'avis, sur ce point, est tout sauf convaincant, et qu'il procède en réalité d'une véritable réécriture de la convention.

25. Le paragraphe 1 de l'article 3 prévoit 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 [au singulier en français, au pluriel — "activities" — dans la version anglaise ; la nuance n'est peut-être pas dépourvue d'importance], et de formuler leur programme d'action ».

Quant à l'article 10, il définit le but poursuivi par une « organisation » au sens de la convention comme étant celui « de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs ».

26. Selon l'avis, la grève étant une « activité » au sens de l'article 3, et entrant dans le champ de l'article 10 puisqu'elle vise à « promouvoir et ... défendre les intérêts des travailleurs », elle est protégée par ces dispositions, et en particulier par le droit reconnu aux syndicats par l'article 3 « d'organiser ... leur activité » et « de formuler leur programme d'action » (paragraphe 69 et 70 de l'avis). Je note au passage qu'une telle lecture s'accommode mieux du pluriel anglais « activities » que du singulier français « activité ». Mais je n'insiste pas sur ce point, parce que l'interprétation que fait la Cour des articles 3 et 10 me paraît, à quelque version linguistique qu'on se réfère, dénaturer le sens des dispositions en cause, et tout particulièrement celui de l'article 3.

27. Que la grève soit une « activité » et qu'elle puisse figurer dans un « programme d'action », j'en conviens aisément. La Cour définit le terme « activité » comme « toute action menée en vue d'un objectif », et le terme « programme » comme « ensemble d'actions prévues pour arriver à un résultat ». Compte tenu du caractère très général de ces notions, il n'est pas surprenant que la Cour conclue que « le sens ordinaire du terme "activité" peut recouvrir la grève », quelle que soit la définition exacte de celle-ci, qui peut prêter à discussion (paragraphe 70 de l'avis).

Il n'est pas douteux, en outre, que la grève est conduite dans le « but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs » (pour reprendre les termes de l'article 10), du moins en règle générale.

28. La faiblesse du raisonnement de l'avis est, à mes yeux, de centrer son attention sur le terme « activité/activités », dans l'article 3, alors que ce sont les mots qui précèdent qui donnent à cet article sa signification essentielle : « le droit ... d'organiser ». En d'autres termes, l'objet de cette disposition n'est pas de protéger ou de garantir telle ou telle activité en particulier, mais d'affirmer qu'une organisation syndicale est libre d'organiser comme elle l'entend, sans ingérence extérieure, son activité ou ses activités (à cet égard, le singulier français est plus éclairant, mais le pluriel anglais ne change pas le sens).

Cela est amplement confirmé, s'il en est besoin, par le paragraphe 2 de l'article 3, qui dispose que « [l]es autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ».

29. En réalité, la Cour réécrit l'article 3. Elle le lit comme s'il était ainsi rédigé : « Les organisations ... ont le droit d'élaborer leurs statuts ..., d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et d'entreprendre toute activité de leur choix visant à promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs. » Ainsi rédigé, l'article 3 se prêterait facilement à l'interprétation selon laquelle il garantit implicitement le droit de faire grève. Mais il n'est pas rédigé ainsi.

Selon moi, l'interprétation exégétique à laquelle procède la Cour est fondée sur un contresens.

## **B. L'objet et le but ; le contexte**

30. J'ai abordé plus haut la question de l'objet et du but de la convention n° 87 à propos de l'argument tiré de l'« effet utile ». L'objet et le but de la convention sont de garantir la « liberté syndicale ». Par elle-même, la prise en compte de cet « objet et but » n'oriente ni vers une réponse affirmative, ni vers une réponse négative à la question posée. Si l'on considère que le sens ordinaire des termes employés oriente vers une réponse négative, une telle réponse ne saurait être contraire à l'objet et au but de la convention, qui n'est pas de garantir autre chose que la liberté syndicale. Si au contraire on considère que la notion de liberté syndicale englobe nécessairement le droit de grève, alors une interprétation excluant le droit de grève du champ d'application de la convention serait contraire à son objet et à son but : mais c'est supposer le problème résolu.

En réalité, l'argument fondé sur l'objet et le but se confond largement avec celui de l'« effet utile », dont j'ai expliqué plus haut pourquoi il ne me convainquait pas.

31. Bien que le paragraphe 2 de l'article 31 de la convention de Vienne fasse entrer dans le « contexte » à prendre en considération pour déterminer le « sens ordinaire » des termes certains actes intervenus « à l'occasion de la conclusion du traité » et se rapportant à ce dernier, la Cour ne se fonde pas, dans son raisonnement, sur les dispositions de ce paragraphe 2. La raison en est qu'aucun accord ou instrument n'est intervenu ou n'a été établi « à l'occasion de la conclusion du traité », de telle sorte que le paragraphe 2 de l'article 31, qui doit se combiner avec le paragraphe premier, ne joue aucun rôle en l'espèce.

32. Ma conclusion, à ce stade du raisonnement, est que l'application de la règle d'interprétation énoncée à l'article 31, paragraphe premier, de la convention de Vienne oriente nettement vers une réponse négative à la question soumise à la Cour, contrairement à ce qu'affirme l'avis dans son paragraphe 74.

## **II. L'« ACCORD ULTÉRIEUR ENTRE LES PARTIES » ET LES « RÈGLES PERTINENTES DU DROIT INTERNATIONAL » AU SENS DU PARAGRAPHE 3 DE L'ARTICLE 31 DE LA CONVENTION DE VIENNE**

33. La conclusion qui précède pourrait être remise en cause par le constat d'un accord ultérieur entre les parties à l'égard de l'interprétation de la convention n° 87, ou par la prise en compte des « règle[s] pertinente[s] de droit international » mentionnées au paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne. Mais aucun de ces éléments ne me permet de modifier ma conclusion, pour les raisons qui suivent.

### **A. Un accord ultérieur entre les parties concernant l'interprétation de la convention n° 87**

34. L'article 31, paragraphe 3, distingue deux types d'accords entre les parties à un traité portant sur l'interprétation de celui-ci, postérieurement à son entrée en vigueur : l'« accord ultérieur intervenu [formellement] entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions » (article 31, 3 a) ; la « pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité » (art. 31, 3 b)).

35. L'avis constate, à bon droit, qu'aucun accord entre les États parties n'est intervenu, au sens du a) du paragraphe 3 précité, au sujet de la question du droit de grève en rapport avec la convention n° 87 (paragraphe 75).

36. La Cour recherche ensuite si une pratique ultérieure, au sens du *b)* du paragraphe 3, permet d'établir l'accord des parties à l'égard de l'interprétation de la convention n° 87 sur la même question.

Elle rappelle que la pratique ultérieure, quels qu'en soient les éléments constitutifs, doit, pour être prise en compte au titre du *b)* du paragraphe 3 de l'article 31, établir l'accord de toutes les parties au traité, et non pas seulement de certaines d'entre elles ou même de la majorité d'entre elles. Étant un « moyen authentique d'interprétation qui vise à établir l'existence d'une communauté de vues entre les parties » (paragraphe 77 de l'avis), elle suppose l'absence de positions divergentes (paragraphe 86).

37. La Cour constate que, s'il est vrai qu'une majorité des États parties à la convention n° 87 ont accepté l'interprétation que les organes de contrôle de l'OIT ont fini, non sans hésitation, par donner de la convention, à savoir qu'elle protège également le droit de grève, plusieurs États ont contesté formellement cette interprétation, et ont persisté dans cette contestation.

L'avis en conclut qu'une « pratique ultérieurement suivie [par laquelle est établi] l'accord des parties », au sens du *b)* du paragraphe 3 de l'article 31, ne saurait être constatée en l'espèce (paragraphe 89).

38. J'approuve la conclusion à laquelle parvient la Cour sur ce point.

Je me bornerai à ajouter deux observations.

39. La première est qu'une « pratique ultérieurement suivie ... par laquelle est établi l'accord des parties » n'implique pas nécessairement que toutes les parties au traité aient manifesté, par une conduite active, leur adhésion à une certaine interprétation. En effet, « [l]e silence de l'une ou plusieurs des parties peut constituer une acceptation de la pratique ultérieure lorsque les circonstances appellent une réaction », comme l'écrit à bon droit la Commission du droit international dans la conclusion 10 de son « projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités » adopté en 2018.

Bien que l'avis ne mentionne pas ce dernier point, le raisonnement suivi par la Cour ne le contredit aucunement.

40. Ma seconde observation est que la Cour n'a pas eu besoin, dans le contexte de la présente affaire, de discuter la délicate question de savoir si une pratique ultérieure au sens de l'article 31, 3 *b)*, peut avoir pour effet non seulement d'interpréter le traité, mais aussi de le modifier.

Comme une telle discussion n'est pas plus nécessaire dans le cadre de mon raisonnement qu'elle ne l'est dans celui de la Cour, je m'abstiendrai de m'y engager.

J'observerai seulement que la distinction entre « interpréter » et « modifier » est en pratique très délicate à faire, et que dans un cas au moins la Cour a admis — implicitement — qu'une pratique ultérieure avait abouti à modifier une disposition d'un traité, en lui donnant un sens manifestement différent de son sens originnaire (*Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 21-22, par. 20-22*).

## **B. Les « règles pertinentes de droit international »**

41. Sur ce point, je me dissocie nettement du raisonnement suivi par la Cour, que j'ai même, je dois l'avouer, quelque peine à suivre.

42. L'alinéa *c*) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne dispose qu'il doit aussi être tenu compte, pour interpréter un traité, de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ».

43. La Cour affirme d'abord que de telles « règles pertinentes » peuvent ne pas lier l'ensemble des parties au traité qu'il s'agit d'interpréter. Sur ce point, je suis d'accord. Même si l'alinéa *c*) précité mentionne les « règle[s] ... applicable[s] dans les relations entre les parties », cette dernière formule ne doit pas être comprise, dans le contexte particulier de cette disposition, de manière trop stricte. Par exemple, si une règle est applicable à un nombre significatif des parties à un traité, elle devrait être prise en compte pour l'examen d'une interprétation possible de ce traité qui serait incompatible avec la règle en question (ce qui pourrait conduire, dans certains cas, à écarter cette interprétation). Je ne suis donc pas gêné par le fait que les « règles pertinentes de droit international » auxquelles se réfère la Cour aux paragraphes 91 à 99 de l'avis ne lient pas toutes les parties à la convention n° 87.

44. Je suis en revanche en désaccord avec le raisonnement de la Cour à deux égards.

45. En premier lieu, parmi les « règles pertinentes » auxquelles elle se réfère, la Cour range certaines prises de position émanant d'organes internationaux de contrôle concernant l'interprétation de traités autres que la convention n° 87. Elle mentionne ainsi la jurisprudence du Comité des droits de l'homme relative à l'article 22 du PIDCP, lequel garantit la liberté d'association et que le comité interprète comme protégeant aussi le droit de grève (paragraphe 91 de l'avis). Or, il ne s'agit pas ici de la « règle » à proprement parler, mais de l'interprétation de la règle par un organe de contrôle, interprétation qui a d'ailleurs varié dans le temps. Sans doute, en principe, un texte et son interprétation authentique forment-ils un tout indissociable, de telle sorte que la « règle » englobe normalement la manière dont un énoncé doit être interprété. Mais ici, les interprétations auxquelles se réfère la Cour visent précisément à résoudre la question qui lui est soumise (ou une question voisine). En faire des « règles pertinentes » au sens de l'article 31 3 *c*) aboutit donc à un raisonnement circulaire, car ces interprétations ne sont pertinentes que si elles sont exactes, ce qu'il appartient justement à la Cour de déterminer.

En réalité, la question que soulèvent de telles interprétations est celle de la cohérence de la jurisprudence internationale, sur laquelle je reviendrai dans la partie suivante de la présente opinion.

46. En second lieu, une règle n'est « pertinente » que si elle fournit une indication permettant d'orienter l'interprétation du traité que l'on cherche à interpréter. Or ce qu'explique en substance la Cour, c'est que la grande majorité des États parties à la convention n° 87 sont liés par des instruments internationaux qui protègent le droit de grève, et en particulier par le PIDESC qui le garantit dans son article 8.1 *d*). Fort bien, mais en quoi cela donne-t-il ne serait-ce qu'une indication dans le sens de l'inclusion du droit de grève dans le champ de la convention n° 87 ? Tout au plus peut-on en conclure qu'une telle inclusion ne placerait pas les États en cause dans une situation de conflit d'obligations, puisqu'il n'existe évidemment aucun traité international interdisant la grève, et qu'elle ne changerait rien, sur le plan du droit matériel, à leurs obligations juridiques internationales (tout en élargissant leurs obligations procédurales). Mais l'interprétation contraire de la convention n° 87 (que je crois juste) ne placerait pas non plus les États parties dans une situation de conflit d'obligations. Au total, je ne vois pas en quoi le PIDESC (de même que d'autres traités protégeant le droit de grève)

constitue une « règle pertinente » aux fins de l'interprétation de la convention n° 87 ; du moins doit-on considérer que sa pertinence est faible.

Au contraire, comme je l'ai écrit plus haut, en protégeant distinctement la liberté syndicale et le droit de grève, le PIDESC éclaire le « sens ordinaire » du terme « liberté syndicale » dans une direction opposée à celle de l'avis rendu par la Cour.

47. L'avis relève (paragraphe 95) qu'aucun des quatre États qui ont contesté dans la procédure devant la Cour l'idée que le droit de grève soit protégé par la convention n° 87 (le Bangladesh, le Costa Rica, le Japon et la Suisse) n'a formulé de réserve à l'article 8 du PIDESC visant à exclure le droit de grève. On reste perplexe au sujet de la pertinence d'une telle observation. Qu'un État consente à être lié par un instrument qui lui impose une obligation explicite (telle que le droit de grève protégé par le PIDESC) n'est en aucune façon contradictoire avec le fait que le même État conteste qu'un autre instrument lui impose la même obligation alors qu'il ne la mentionne pas (ici la convention n° 87).

48. Je considère que le raisonnement de la Cour concernant les « règles pertinentes de droit international » est d'une extrême faiblesse.

En fin de compte, je ne vois rien dans le paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne qui puisse me conduire à remettre en cause la conclusion provisoire à laquelle je suis parvenu sur la base de la règle énoncée au paragraphe premier.

### **III. LES MOYENS COMPLÉMENTAIRES D'INTERPRÉTATION : L'ARTICLE 32 DE LA CONVENTION DE VIENNE**

49. Étant donné que la conclusion précédente ne laisse pas le sens de la convention n° 87 « ambigu ou obscur », et qu'elle ne conduit pas non plus à un résultat « manifestement absurde ou déraisonnable », je n'ai pas à rechercher des « moyens complémentaires d'interprétation » au sens de l'article 32 de la convention de Vienne.

J'examinerai néanmoins la question, pour deux raisons.

D'une part, l'article 32 permet de recourir à de tels moyens « en vue ... de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31 ». À cette fin, les travaux préparatoires me paraissent d'un certain secours.

D'autre part, la Cour se réfère amplement à la jurisprudence des organes de contrôle de l'OIT et à celle d'autres organes internationaux judiciaires et non judiciaires pour conforter son interprétation. Je crois nécessaire d'expliquer la place que je leur attribue dans mon propre raisonnement.

#### **A. Les travaux préparatoires de la convention n° 87**

50. La Cour indique que l'analyse des travaux préparatoires n'aboutit pas à un résultat clair et concluant sur la question posée (paragraphe 111 de l'avis). Je suis d'accord. Je ne dirais pas que l'examen des travaux préparatoires permet de confirmer indiscutablement la conclusion qui est la mienne. Mais il ne l'infirme sûrement pas, et tendrait plutôt à la conforter.

51. Il a été peu question du droit de grève au cours de l'élaboration de la convention, ce qui n'est pas surprenant.

La question a été cependant abordée dans le contexte de la reconnaissance de la liberté syndicale aux travailleurs des services publics. Dès lors qu'il apparaissait qu'une majorité des États n'était pas favorable à la limitation de la liberté syndicale au secteur privé et que le projet de convention ne comporterait pas de distinction générale entre les salariés privés et les fonctionnaires, certains États se sont inquiétés des conséquences possibles d'une telle inclusion des fonctionnaires quant au droit de grève dans les services publics.

52. En conséquence, dans le questionnaire qu'il a rédigé à l'adresse de tous les États membres, en vue de la préparation de la 31<sup>e</sup> session de la Conférence générale qui devait examiner le projet de convention, le BIT a inclus la question suivante : « 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 ? »

53. Une trentaine d'États ont répondu à cette question. En résumé, on peut regrouper les réponses en trois catégories (avec toutes les nuances et ambiguïtés inévitables). Certains États ont répondu purement et simplement par l'affirmative. D'autres ont répondu qu'une telle précision n'était pas indispensable, eu égard à l'objet de la convention en préparation, mais qu'il valait mieux l'inclure. D'autres, enfin, ont estimé qu'une telle précision était inutile, étant donné que la convention ne visait pas à garantir le droit de grève.

54. Faisant la synthèse des réponses reçues, le BIT s'est ainsi exprimé :

« [L]es gouvernements avaient été également consultés sur la question de savoir s'il était désirable de stipuler dans la réglementation internationale que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne devrait préjuger en rien le 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. » (CIT, 31<sup>e</sup> session, 1948, rapport VII, *Liberté syndicale et protection du droit syndical* (les italiques sont de moi).)

55. Selon moi, les travaux préparatoires confortent assez nettement la thèse selon laquelle le droit de grève n'est pas couvert par la convention n° 87.

## **B. Les prises de position des organes de contrôle de l'OIT et d'autres organes internationaux**

56. Il s'agit là, selon moi, d'une des difficultés majeures de cette affaire.

On ne saurait ignorer que les organes de contrôle de l'OIT ont pris position en faveur de l'inclusion du droit de grève dans le champ de la convention n° 87.

On ne saurait non plus ignorer que d'autres organes internationaux chargés de superviser l'application de conventions protégeant la liberté d'association, sans mentionner explicitement le droit de grève, ont interprété les dispositions concernées comme couvrant aussi le droit de grève. C'est le cas, notamment, du Comité des droits de l'homme des Nations Unies pour l'interprétation

de l'article 22 du PIDCP et de la Cour européenne des droits de l'homme, avec certaines nuances, pour l'interprétation de l'article 11 de la CEDH.

57. Nul doute que la Cour ait été sensible à ces diverses prises de position, indiquant toutes une même direction.

Elle a eu raison d'y être sensible, mais elle a eu tort, selon moi, de leur accorder une importance déterminante.

58. Les positions adoptées par d'autres organes internationaux sur des questions d'interprétation identiques ou analogues à celles que la Cour est appelée à trancher doivent être prises en considération. Il importe peu que l'on rattache cette prise en considération aux « moyens complémentaires d'interprétation » au sens de l'article 32 de la convention de Vienne ou qu'on la fasse reposer sur quelque autre fondement juridique. Il importe peu, également, que la Cour soit appelée à trancher une question d'interprétation dans l'exercice de sa fonction contentieuse ou, comme ici, dans le cadre de sa fonction consultative : la nécessité est la même dans les deux cas.

59. La Cour a fixé sa doctrine en la matière dans son arrêt au fond en l'affaire *Diallo*. À propos du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, la Cour a indiqué, alors qu'elle était appelée à appliquer dans cette affaire certaines dispositions du PIDCP, qu'elle « estim[ait] devoir accorder une grande considération à l'interprétation adoptée par cet organe indépendant, spécialement établi en vue de superviser l'application de ce traité » (*Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 664, par. 66).

Cette formule s'applique, *mutatis mutandis*, aux positions adoptées par la Commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale (CLS) chargés de superviser, notamment, l'application de la convention n° 87 et devant nécessairement, à cette fin, l'interpréter.

Dans le même arrêt, la Cour a également pris en compte les décisions et avis des organes judiciaires et non judiciaires chargés d'appliquer d'autres traités dont les dispositions sont, en substance, analogues à celles que la Cour elle-même doit interpréter. C'est ce qu'elle a fait en se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme au sujet de dispositions de la CEDH et de la CADH substantiellement analogues à la disposition du PIDCP qu'elle avait à interpréter, afin de conforter son interprétation (*Diallo* précité, par. 68).

Il est donc justifié de prendre en compte les positions adoptées, par exemple, par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et la Cour européenne des droits de l'homme au sujet de l'article 22 du PIDCP et de l'article 11 de la CEDH.

60. Je ferai cependant trois observations tendant à limiter la portée de ces prises de position à l'égard de la Cour, la plus importante étant la troisième.

61. En premier lieu, ce n'est pas sans hésitation que ces divers organes ont affirmé progressivement leur interprétation selon laquelle le droit de grève est une composante de la liberté syndicale ou de la liberté d'association. Comme l'indique l'avis (paragraphe 81), le CLS était initialement d'avis que la convention n° 87 ne traitait pas du droit de grève. Il ne s'est nettement rallié à la position différente de la Commission d'experts, elle-même exprimée pour la première fois en 1959, que dans les années 1970.

De son côté, le Comité des droits de l'homme a d'abord considéré que l'article 22 du PIDCP ne garantissait pas le droit de grève (Comité des droits de l'homme, *J.B. et autres c. Canada*, n° 118/1982, 18 juillet 1986), avant de modifier sa position, sans s'en expliquer particulièrement, au début de ce siècle.

62. En deuxième lieu, la Cour doit toujours considérer avec une certaine prudence les jurisprudences relatives à l'interprétation d'autres traités que celui qu'elle a devant elle, même si les dispositions de ces instruments paraissent matériellement analogues. Il suffit parfois d'une nuance dans la rédaction, d'une différence dans le contexte, pour conduire à des interprétations divergentes mais pleinement justifiées.

63. Enfin et surtout, la Cour a clairement rappelé, dans l'arrêt *Diallo*, qu'elle n'était « aucunement tenue, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, de conformer sa propre interprétation du Pacte [par extension, d'un traité] à celle du Comité [par extension, de l'organe chargé de contrôler l'application du traité] » (arrêt précité, par. 66).

64. Un tel rappel n'est pas purement théorique. Dans l'affaire relative à l'application de la CIEDR opposant le Qatar aux Émirats arabes unis, la Cour a, en pleine connaissance de cause, adopté une interprétation opposée à celle du comité de la CIEDR sur la question, d'une grande importance, de savoir si l'expression « origine nationale » au sens du paragraphe 1 de l'article premier de cette convention englobait la nationalité actuelle. La Cour a précisé qu'elle avait « examiné attentivement la position du Comité de la CIEDR ... s'agissant de la discrimination fondée sur la nationalité » et ajouté qu'elle était cependant parvenue à une conclusion différente « [e]n se fondant, comme elle doit le faire ..., sur les règles coutumières pertinentes en matière d'interprétation des traités » (*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*).

65. Selon moi, la ligne de conduite que s'est fixée la Cour est claire. Elle doit examiner attentivement l'interprétation antérieurement retenue par les organes de contrôle chargés de superviser l'application du traité qu'il lui incombe d'interpréter. Mais elle ne doit suivre cette interprétation que si elle l'estime convaincante.

66. Pour toutes les raisons qui précèdent, je ne suis pas en mesure de suivre l'interprétation des organes de l'OIT, qui me paraît dépourvue de base juridique solide, et je suis d'avis que la Cour aurait dû répondre par la négative à la question posée, même en courant le risque que, ce faisant, elle s'entende adresser le reproche de mettre en péril l'harmonie de la jurisprudence internationale. La rigueur juridique l'emporte sur toute autre considération.

(Signé) Ronny ABRAHAM.

---