Organisation internationale du Travail

▶ GB.358/INS/13

Conseil d'administration

358e session, Genève, 9-19 novembre 2026

Section institutionnelle

INS

Date: 20 octobre 2026
Original: anglais

Treizième question à l'ordre du jour

Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur l'interprétation de la convention nº 87 pour ce qui est du droit de grève

Objet du document

Le Conseil d'administration est invité à prendre note de l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice sur le *Droit de grève au regard de la convention nº 87 de l'OIT* et à prier le Directeur général de prendre toute mesure appropriée, à la lumière de sa discussion sur la suite à donner à l'avis consultatif (voir le projet de décision au paragraphe 19).

Objectifs stratégiques pertinents: Tous les objectifs stratégiques.

Principal résultat: Résultat 1: Une action normative forte et moderne en faveur de la justice sociale.

Incidences sur le plan des politiques: En fonction de la décision du Conseil d'administration sur la suite à donner à l'avis.

Incidences juridiques: En fonction de la décision du Conseil d'administration sur la suite à donner à l'avis.

Incidences financières: En fonction de la décision du Conseil d'administration sur la suite à donner à l'avis.

Suivi nécessaire: En fonction de la décision du Conseil d'administration sur la suite à donner à l'avis.

Unité auteur: Département des normes internationales du travail (NORMES), en consultation avec le bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: GB.357/INS/INF/3; GB.349*ter*/PV; GB.349*ter*/INS/1; GB.349*bis*/PV; GB.349*bis*/INS/1/1.

▶ I. Introduction

1. Comme indiqué à la 357e session du Conseil d'administration (juin 2026) [1], la Cour internationale de Justice (ci-après «la Cour») a donné le 21 mai 2026 son avis consultatif sur le *Droit de grève au regard de la convention nº 87 de l'OIT* (ci-après l'«avis consultatif»), en réponse à la résolution adoptée par le Conseil d'administration à sa 349e *bis* session (spéciale) (10 novembre 2023) [2]. Le Conseil d'administration ayant décidé à sa 349e *ter* session (spéciale) (11 novembre 2023) que, une fois reçu l'avis de la Cour, il envisagerait les mesures appropriées pour y donner suite [3], le présent document lui fournit certaines informations de base pour nourrir sa réflexion sur l'avis consultatif et la procédure y relative, et sur les orientations susceptibles d'être formulées concernant la suite à donner à l'avis.

2. L'avis consultatif comprend quatre parties. La partie I porte sur la compétence de la Cour et sur son pouvoir discrétionnaire. À ce sujet, la Cour a conclu, à l'unanimité, que la demande du Conseil d'administration remplissait les conditions énoncées à l'article 96(2) de la Charte des Nations Unies et à l'article 65(1) de son Statut, et qu'elle avait donc compétence pour donner l'avis sollicité [4]. La Cour a également statué, à l'unanimité, qu'il n'existait aucune raison décisive justifiant qu'elle refuse, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de donner l'avis demandé [5].

3. La partie II présente le contexte de la demande, notamment le but et la structure de l'OIT et la genèse du désaccord relatif au point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention nº 87 [6]. La partie III concerne la portée et le sens de la question posée par le Conseil d'administration. La Cour a considéré que la question était à la fois circonscrite et précise; elle a conclu que, dès lors que ni la question posée ni ses termes ne recelaient d'ambiguïté, elle n'avait pas à la reformuler ou à en élargir l'objet [7].

4. Dans la partie IV, la Cour a examiné la question de savoir si le droit de grève était protégé par la convention nº 87. Par 10 voix contre 4, elle a répondu à cette question par l'affirmative, concluant que, en application des règles coutumières d'interprétation reflétées aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après «la Convention de Vienne»), le droit de grève était protégé par la convention nº 87 [8]. Elle a précisé que sa conclusion selon laquelle le droit de grève était protégé par la convention nº 87 ne signifiait nullement qu'elle se soit prononcée sur la teneur précise, la portée ou les conditions d'exercice de ce droit [9]. Sept des juges majoritaires ont joint à l'avis soit une déclaration, soit l'exposé de leur opinion individuelle; les quatre juges ayant voté contre la décision y ont chacun joint l'exposé de leur

[1] GB.357/INS/INF/3. Le texte de l'avis consultatif, ainsi que celui des opinions individuelles, des déclarations et des opinions dissidentes qui y sont jointes, peut être consulté à l'adresse https://www.icj-cij.org/fr/affaire/191.

[2] GB.349*bis*/PV, paragr. 147. Voir également GB.350/INS/17, paragr. 2-5; GB.352/INS/19(Rev.1), paragr. 10-13; GB.353/INS/15, paragr. 2; GB.355/INS/16(Rev.1), paragr. 2-6.

[3] GB.349*ter*/PV, paragr. 91 *b)*.

[4] Avis consultatif, paragr. 27-32 et 142(1).

[5] Avis consultatif, paragr. 33-37 et 142(2).

[6] Avis consultatif, paragr. 38-54.

[7] Avis consultatif, paragr. 55-60.

[8] Avis consultatif, paragr. 61-141 et 142(3).

[9] Avis consultatif, paragr. 140.

opinion dissidente [10], où ils expriment, quoique pour des motifs différents, leur désaccord avec la conclusion formulée par la Cour au sujet de l'interprétation de la convention nº 87 et avec certains aspects de son raisonnement.

▶ II. L'avis consultatif

5. Les observations ci-après, qui découlent de l'avis consultatif, sont présentées au Conseil d'administration afin de faciliter son examen des mesures appropriées pour donner suite à l'avis.

A. Interprétation des traités

6. L'avis consultatif fournit des orientations quant aux règles coutumières d'interprétation des traités figurant dans les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne. En particulier, la Cour a précisé pour la première fois le poids qu'il convenait d'accorder aux prononcés des organes de contrôle de l'OIT ayant trait à des questions d'interprétation relevant de la Convention de Vienne. En ce qui concerne la règle générale d'interprétation consignée à l'article 31, elle a statué que, si de tels prononcés ne pouvaient constituer *per se* une pratique ultérieurement suivie permettant d'établir l'accord des parties à l'égard de l'interprétation d'un traité, ils pouvaient néanmoins être pertinents au titre de l'article 31(3)(b), s'ils donnaient naissance à une telle pratique étatique ou s'y référaient, établissant ainsi l'accord des parties en matière d'interprétation [11]. La Cour a ajouté que les prononcés des organes de contrôle pouvaient, en vertu de l'article 32, constituer un moyen complémentaire d'interprétation auquel elle pouvait accorder une «grande considération» [12], tout en rappelant qu'elle n'était aucunement tenue de conformer sa propre interprétation à celle de ces organes [13].

7. En outre, la Cour a considéré qu'une pratique ultérieurement suivie par les États qui n'était pas suffisamment concordante pour établir l'accord des parties en matière d'interprétation, au sens de l'article 31(3)(b) de la Convention de Vienne, pouvait tout de même être prise en considération en tant que moyen complémentaire d'interprétation au titre de l'article 32 [14]. Elle a également estimé que l'article 31(3)(c) n'exigeait pas nécessairement que toutes les parties au traité interprété soient liées par les règles pertinentes du droit international pour que celles-ci soient prises en compte aux fins de l'interprétation, dès lors que ces règles exprimaient la conception commune des parties concernant certaines dispositions du traité interprété [15].

8. Dans son avis consultatif, la Cour a aussi précisé le cadre juridique généralement applicable aux fins de l'interprétation des conventions internationales du travail. Tout d'abord, elle a

[10] En vertu de l'article 57 du Statut de la Cour et des articles 95 et 107 de son Règlement, les juges peuvent joindre à la décision une déclaration, ou un exposé de leur opinion individuelle ou dissidente, afin d'exprimer leur point de vue personnel. Ces textes sont publiés avec l'avis consultatif de la Cour mais n'en font pas partie.

[11] Avis consultatif, paragr. 83.

[12] Dans les exposés de leur opinion dissidente, le juge Tomka (paragr. 58-62), le juge Abraham (paragr. 56-66) et la juge Xue (paragr. 64-66) expriment leur désaccord avec la conclusion générale selon laquelle les prononcés des organes de contrôle peuvent constituer un moyen complémentaire d'interprétation au sens de l'article 32 de la Convention de Vienne, ce que fait également le juge Tladi dans l'exposé de son opinion individuelle (paragr. 21-25).

[13] Avis consultatif, paragr. 118-119.

[14] Avis consultatif, paragr. 113.

[15] Avis consultatif, paragr. 90. Les juges ne sont pas tous de cet avis: voir les exposés de l'opinion dissidente du juge Tomka (paragr. 64-74), de la juge Xue (paragr. 32) et du juge Hmoud (paragr. 29-45).

déclaré que la convention nº 87 devait être interprétée à l'aune des règles coutumières d'interprétation des traités figurant dans les articles 31 et 33 de la Convention de Vienne [16]. Elle a déclaré ne pas être persuadée que la pratique de l'OIT consistant à conférer une importance particulière aux travaux préparatoires constitue «une règle pertinente de l'Organisation» qui aurait une incidence sur l'application des règles du droit international coutumier régissant l'interprétation des traités [17]. De plus, pour déterminer si les réactions des États parties permettaient d'établir l'existence d'un accord au sens de l'article 31(3)(b), la Cour a examiné les réponses des États parties aux prononcés des organes de contrôle de l'OIT concernant la relation entre le droit de grève et la convention nº 87, telles qu'elles ressortaient de leurs actes et déclarations officiels, sans tenir compte des réactions ou positions des organisations d'employeurs et de travailleurs [18].

9. Par ailleurs, la Cour a fait observer que l'absence d'une référence expresse à une question particulière n'autorisait pas en elle-même à conclure que cette question n'entrait pas dans le champ de la convention [19]. Selon elle, une telle conclusion devait plutôt être tirée des termes de la convention, lus dans leur contexte, compte tenu de l'objet et du but de la convention. En interprétant la convention nº 87, la Cour a donc considéré 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, indiqu[ait] que la protection du droit de grève [était] comprise dans la protection de la liberté syndicale prévue par la convention nº 87» [20].

10. La procédure consultative illustre également la contribution particulière qu'apporte, par son caractère public, contradictoire et judiciaire, le processus d'interprétation des conventions internationales du travail. Les procédures écrite et orale tenues devant la Cour ont permis aux gouvernements, aux organisations d'employeurs et aux organisations de travailleurs de présenter leur point de vue sur l'interprétation de la convention nº 87 et, de manière plus générale, sur la méthode d'interprétation des conventions internationales du travail. Grâce à cette large participation, la Cour, forte de son indépendance et de sa jurisprudence établie en la matière, a livré un exposé détaillé des motifs juridiques sous-tendant son interprétation de la convention nº 87.

B. Considérations institutionnelles

11. L'avis consultatif revient sur le rôle de la Cour au sein de l'architecture constitutionnelle de l'OIT. Après avoir noté que, aux termes de l'article 37 (1) de la Constitution de l'OIT, «[t]outes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la [...] Constitution et des conventions ultérieurement conclues [...] seront soumises à [son] appréciation», la Cour précise 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». Elle fait observer que, en renvoyant la question devant elle, «le Conseil d'administration a usé de l'une des facultés offertes par l'instrument constitutif de l'Organisation» [21].

[16] Avis consultatif, paragr. 62.

[17] Avis consultatif, paragr. 64.

[18] Avis consultatif, paragr. 76, 84-85 et 87.

[19] Avis consultatif, paragr. 67-74.

[20] Avis consultatif, paragr. 74.

[21] Avis consultatif, paragr. 36.

12. S'agissant du déroulement de la procédure consultative engagée en vertu de l'article 37 (1), il convient de rappeler que, dans sa résolution sollicitant un avis consultatif, le Conseil d'administration priait la Cour d'examiner les mesures possibles pour accélérer la procédure de manière à répondre d'urgence à cette demande [22]. La Cour a conduit la procédure selon un calendrier déterminé, dans lequel étaient fixées les dates limites pour le dépôt des pièces de procédure écrite et les dates des audiences. Elle a donné son avis consultatif le 21 mai 2026, soit environ 30 mois après avoir été saisie de la demande du Conseil d'administration, un délai qui témoigne de l'exhaustivité de l'examen judiciaire requis par une procédure au titre de l'article 37 (1), alors que le nombre d'affaires en instance devant la Cour atteint un niveau record [23].

13. La Cour a constaté l'importance de la «structure tripartite particulière de l'OIT» aux fins de la conduite de la procédure consultative [24]. Conformément à son Statut et à son Règlement, elle a invité à participer à la procédure les six organisations internationales d'employeurs et de travailleurs dotées du statut consultatif général auprès de l'OIT [25], confirmant ainsi que ces organisations peuvent être invitées à participer de manière autonome à une procédure consultative devant elle [26]. Cinq organisations ont présenté des exposés écrits et quatre ont participé à la procédure orale [27].

14. D'un point de vue institutionnel, il semble utile d'appeler l'attention sur les propos nuancés que la Cour a tenus au sujet du rôle que les organes de contrôle peuvent jouer dans l'interprétation des conventions. Reconnaissant à la fois les caractéristiques propres des organes de contrôle et leur mission de veiller à la pleine mise en œuvre des dispositions de la convention relevant de leur contrôle, la Cour a considéré que les prononcés de ces organes devaient être pris en compte et méritaient une «grande considération», en tant que moyens complémentaires d'interprétation. Cela étant, la Cour a souligné qu'elle n'était aucunement tenue, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, de conformer sa propre interprétation à celle des organes de contrôle de l'OIT [28].

C. Le droit de grève au regard de la convention nº 87

15. Conformément à l'article 37 (1) de la Constitution de l'OIT, la question du droit de grève a été soumise «à l'appréciation» de la Cour. En apportant une interprétation de la convention nº 87 qui fait autorité et s'inscrit dans le cadre constitutionnel de l'Organisation, et en répondant par l'affirmative à la question juridique de savoir si le droit de grève est protégé par cette convention, l'avis consultatif vient renforcer la sécurité juridique à l'égard de la question posée.

[22] GB.349*bis*/PV, paragr. 147 (2) *c)*.

[23] Discours de S. Exc. M. le juge Iwasawa Yuji, président de la Cour internationale de Justice, à l'occasion de la quatre-vingtième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 30 octobre 2025, p. 1.

[24] Avis consultatif, paragr. 4.

[25] Voir article 66(2) du Statut de la Cour; article 69(3) du Règlement de la Cour; paragraphe 4 de l'ordonnance du 16 novembre 2023, dans lequel la Cour a invité les six organisations internationales d'employeurs et de travailleurs dotées du statut consultatif général auprès de l'OIT à lui présenter des exposés écrits.

[26] La situation n'était pas claire jusque-là: voir GB.322/INS/5, paragr. 39-47; GB.338/INS/5, paragr. 26-30.

[27] Alliance coopérative internationale, Business Africa, Confédération syndicale internationale, Fédération syndicale mondiale (exposé écrit uniquement), Organisation internationale des employeurs.

[28] Avis consultatif, paragr. 118-119.

16. À la fin de la partie IV de son avis consultatif, la Cour indique expressément que sa conclusion selon laquelle le droit de grève est protégé par la convention nº 87 «ne signifie nullement qu'elle se prononce sur la teneur précise, la portée ou les conditions d'exercice de ce droit» [29]. L'avis consultatif précise clairement les éléments qui débordent le cadre de la question posée à la Cour par le Conseil d'administration, à savoir les éléments concernant la teneur, la portée et les conditions d'exercice du droit en cause dans telle ou telle situation.

▶ III. Considérations finales

17. Maintenant que la Cour a donné son avis consultatif, le Conseil d'administration voudra peut-être envisager les mesures éventuellement appropriées pour y donner suite, eu égard aux considérations exposées ci-dessus. Par exemple, les enseignements de cette procédure devant la Cour pourraient être mis à profit pour examiner certaines questions institutionnelles liées au fonctionnement futur des mécanismes constitutionnels permettant d'obtenir une interprétation autorisée. Il pourrait aussi être envisagé d'étudier les incidences de la conclusion de la Cour selon laquelle le droit de grève est protégé par la convention nº 87. Une autre piste de réflexion concerne les incidences de la déclaration de la Cour voulant que sa conclusion «ne signifie nullement qu'elle se prononce sur la teneur précise, la portée ou les conditions d'exercice de ce droit», étant donné que ces questions se poseront naturellement lorsque la convention nº 87 sera appliquée dans la pratique.

18. Ce faisant, le Conseil d'administration se fondera sur le cadre constitutionnel et institutionnel de l'OIT, notamment sur le rôle qui est le sien et sur ceux de la Conférence internationale du Travail, des mandants tripartites et des organes de contrôle; tel est le cadre dans lequel la convention nº 87 sera mise en œuvre et son application contrôlée, à la lumière de l'avis consultatif.

▶ Projet de décision

19. **Le Conseil d'administration:**

a) **prend note de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le *Droit de grève au regard de la convention nº 87 de l'OIT*;**

b) **prie le Directeur général de prendre toute mesure appropriée, à la lumière de sa discussion sur la suite à donner à l'avis consultatif.**

[29] Avis consultatif, paragr. 140.