



Conseil d'administration

349^e session (spéciale), Genève, 10 novembre 2023

Procès-verbaux de la 349^e bis session (spéciale) du Conseil d'administration du Bureau international du Travail

Table des matières

	Page
Section institutionnelle	3
1. Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT (GB.349bis/INS/1/1 et GB.349bis/INS/1/2)	3
Comité plénier	3
Conseil d'administration	19
Décision	37

► Section institutionnelle

1. Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT (GB.349bis/INS/1/1 et GB.349bis/INS/1/2)

Comité plénier

1. **Le Président** rappelle que la 349^e session (spéciale) du Conseil d'administration a été convoquée en application de l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et du paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration. À sa 349^e session, le Conseil d'administration a approuvé les dispositions applicables à la session spéciale. Celles-ci prévoient que le Conseil d'administration se réunira en comité plénier, en application de l'article 4.3 du Règlement, pour procéder à un vaste échange de vues auxquels les gouvernements qui ne sont pas représentés au Conseil d'administration seront invités à participer, étant entendu que toute décision sera prise par le Conseil d'administration réuni en session plénière ordinaire, à l'issue de la session du Comité plénier.
2. La 349^e session (spéciale) est consacrée à une discussion approfondie aux fins de prendre une décision en connaissance de cause sur la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice (CIJ) en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT. Le Président demande aux participants de ne pas se prononcer sur le fond du désaccord concernant la convention n° 87 et le droit de grève, mais de mettre l'accent sur les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à soumettre la difficulté d'interprétation à l'appréciation de la Cour, ce qui est l'objet de la demande à l'examen.
3. Le Président note que les projets de décision et de résolution suivants, tels qu'amendés, ont été proposés par un groupe de 44 pays de diverses régions et diffusés par le Bureau ¹:

Suite à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration décide d'adopter la résolution suivante:

¹ Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Barbade, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Colombie, Costa Rica, Chili, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Macédoine du Nord, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Suède, Tchéquie et Ukraine.

Le Conseil d'administration,

Conscient 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,

Rappelant que cette difficulté d'interprétation découle d'une divergence de vues entre les mandants tripartites de l'Organisation quant au point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87,

Notant que les organes de contrôle de l'OIT ont systématiquement observé que le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale, qui constitue un droit fondamental,

Gravement préoccupé par les incidences que cette difficulté d'interprétation a sur le fonctionnement de l'OIT et la crédibilité de son système normatif,

Affirmant la nécessité que cette difficulté soit résolue conformément à la Constitution de l'OIT,

Rappelant que, aux termes de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, «[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»,

Rappelant la décision consensuelle prise par le Conseil d'administration à sa 320^e session (mars 2014), dans laquelle celui-ci se félicitait de «l'exposé clair de son mandat par la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la commission pour 2014»:

«La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les États Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les États Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux.»

Notant que, malgré les tentatives menées de longue date, aucun consensus n'a été atteint par le dialogue tripartite,

Soulignant que l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution établit que tout renvoi devant la Cour internationale de Justice vise à obtenir l'appréciation de la Cour sur la question ou difficulté d'interprétation objet du renvoi,

Exprimant le vœu que, compte tenu de la structure tripartite unique de l'OIT, non seulement les gouvernements des États Membres de l'Organisation, mais aussi les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT seront invités à participer directement et sur un pied d'égalité à la procédure écrite et à toute procédure orale devant la Cour,

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.

4. **La Vice-présidente travailleuse** fait observer que la liberté syndicale est au cœur du mandat centenaire de l'OIT; elle est inscrite dans la Constitution de l'Organisation et réaffirmée dans la Déclaration de Philadelphie. Elle fait l'objet de dispositions détaillées dans la convention n° 87, et le Comité de la liberté syndicale a été créé en 1951 pour en superviser l'application. Il s'agit d'un droit essentiel qui, avec le droit de négociation collective, est indispensable à l'exercice de tous les autres droits. Pourtant, ce droit fondamental est celui qui est le plus fréquemment violé.
5. Le droit de grève est depuis longtemps considéré comme un corollaire indissociable de la liberté syndicale, tant au sein de l'OIT qu'au-delà. Ce droit doit pouvoir être exercé en dernier ressort, offrant aux travailleurs syndiqués un moyen de faire contrepoids au pouvoir de leurs employeurs. Toutefois, à la session de la Conférence internationale du Travail de 2012, le groupe des employeurs a remis en question la compétence de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) lorsque celle-ci a affirmé que le droit de grève découlait de la convention n° 87 et refuse depuis lors de coopérer avec la Commission de l'application des normes dès lors que celle-ci examine un cas concernant la convention n° 87 au sujet duquel la commission d'experts a formulé des observations relatives au droit de grève. C'est ce qui a fait que, pour la première fois depuis sa création en 1926, la Commission de l'application des normes n'a pas adopté de conclusions. En dépit des nombreux efforts déployés par le Bureau et les mandants tripartites, le différend n'a pas été réglé, ce qui a donc remis en question l'existence et la protection d'un droit fondamental, amoindri la capacité de contrôle de l'OIT et créé une insécurité juridique pour les États Membres ayant ratifié la convention n° 87. Cela a également engendré un climat d'hostilité au sein de l'OIT, ce qui nuit à son efficacité.
6. Les échanges entre le groupe des travailleurs et les gouvernements au cours des mois précédents ont montré que l'on reconnaît généralement l'importance de la liberté syndicale, dont le droit de grève est un corollaire, et qu'il est de fait urgent de résoudre le différend en suspens dans l'intérêt de tous les mandants. Toutefois, les points de vue divergent quant à la manière de le faire. Étant donné que toutes les autres tentatives en ce sens ont échoué, le groupe des travailleurs considère qu'il n'y a pas d'autre solution que de saisir la Cour, en

dernier et ultime recours. Le 12 juillet 2023, le groupe a donc adressé au Directeur général un courrier dans lequel il a invoqué l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, qui reconnaît la compétence exclusive de la Cour pour donner de la Constitution et des conventions de l'OIT une interprétation faisant autorité, et qui établit sans ambiguïté l'obligation pour l'OIT de soumettre toute difficulté d'interprétation à l'appréciation de la Cour. Conformément à la théorie et à la pratique constitutionnelles de l'OIT, le groupe des travailleurs réaffirme son engagement à accepter la décision de la Cour comme faisant autorité et ayant un caractère définitif. Le groupe attend de la Cour qu'elle confirme la loi et la pratique au sein de l'OIT, auquel cas le système de contrôle de l'OIT pourra poursuivre ses travaux, notamment en fournissant aux États Membres et aux partenaires sociaux au niveau national des orientations faisant autorité sur la manière d'interpréter et de mettre en œuvre la convention n° 87. Le groupe des travailleurs ne cherche pas à faire évoluer le statu quo concernant le droit de grève qui, il en convient, n'est pas un droit absolu. Il attend du Conseil d'administration que celui-ci, après réception de l'avis consultatif de la Cour, ou – selon les termes de l'article 37 de la Constitution de l'OIT – l'appréciation de la Cour, débattenne de la question de savoir si une action de suivi sera nécessaire et, dans l'affirmative, de la forme qu'elle prendra.

7. Pour répondre à l'argument du groupe des employeurs et de certains gouvernements selon lequel la question devrait être résolue par le dialogue social au motif que la saisine de la Cour constituerait un échec du tripartisme, le groupe des travailleurs soutient que les chances de parvenir à un consensus sont infimes étant donné que chacun semble camper depuis très longtemps sur ses positions, incompatibles avec celles des autres parties, le groupe des employeurs soutenant que le droit de grève n'est pas couvert par la convention n° 87, alors que le groupe des travailleurs et la plupart des gouvernements, ainsi que les organes de contrôle de l'OIT, soutiennent le contraire. La proposition du groupe des employeurs consistant à inscrire à l'ordre du jour de la session de la Conférence de 2024 une question normative concernant un protocole relatif à la convention n° 87 est foncièrement intenable et irrationnelle sur les plans juridique, technique et politique. Premièrement, il est difficile de dire si juridiquement, il faudrait partir de l'hypothèse que le droit de grève est couvert par la convention n° 87 ou, au contraire, qu'il ne l'est pas. Deuxièmement, le fait que le groupe des employeurs fasse valoir tout à la fois que la convention n° 87 ne consacre pas le droit de grève et qu'un protocole relatif à la convention pourrait être élaboré pour encadrer ce droit est contradictoire du point de vue juridique. Troisièmement, en plaçant pour l'élaboration d'un tel protocole, l'objectif clairement affiché par le groupe des employeurs est de supprimer les orientations faisant autorité que les organes de contrôle ont déjà formulées. Cela pourrait créer un système juridique à deux vitesses, dans lequel des règles différentes s'appliqueraient à ceux qui ont ratifié le protocole et à ceux qui ne l'ont pas ratifié, et réduire ainsi la sécurité juridique. Quatrièmement, la proposition du groupe des employeurs aura pour effet de supprimer les droits fondamentaux, que celui-ci proposera ensuite de négocier à nouveau. Cinquièmement, la proposition du groupe des employeurs d'inscrire la question controversée à l'ordre du jour de la Conférence de 2024 serait contraire à toutes les règles et à toutes les procédures existantes de l'OIT, y compris celles relatives aux conditions minimales à respecter à chaque étape du processus, lesquelles visent à préserver la participation pleine et entière des partenaires tripartites à l'élaboration des normes. Enfin, comme l'a affirmé le Conseil d'administration à sa 344^e session (mars 2022), la seule façon d'assurer la sécurité juridique est de recourir à des moyens juridiques, comme l'application de l'article 37 de la Constitution. Cette discussion a aussi montré que la poursuite des travaux visant à instituer un tribunal interne en vertu de l'article 37, paragraphe 2, ne bénéficiait pas d'un large soutien au sein du Conseil d'administration.

8. Pour ce qui est de la question ou des questions que la Cour devrait examiner, la Vice-présidente travailleuse dit que, étant donné que le groupe des employeurs a contesté à la fois l'existence du droit de grève en vertu de la convention n° 87 et l'avis de la commission d'experts selon lequel le droit de grève découle de la convention n° 87, ces deux aspects du différend sont étroitement liés. En outre, la difficulté d'interprétation remet en cause la validité des orientations données par les organes de contrôle concernant le principe constitutionnel de la liberté syndicale et le droit de grève, considéré comme un corollaire indissociable de cette dernière et par conséquent protégé par la convention n° 87. Il suffit donc qu'une seule question soit soumise à la Cour, celle de savoir si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la convention n° 87. Le groupe des travailleurs attend du Conseil d'administration qu'il demande à la Cour d'autoriser la Confédération syndicale internationale (CSI) et l'Organisation internationale des employeurs (OIE) à participer de manière autonome à la procédure.
9. Quant à la question de savoir si le Conseil d'administration est habilité à se prononcer sur le renvoi, le groupe des travailleurs considère que cela ne fait aucun doute et que le Conseil d'administration est même la structure la mieux à même de prendre une telle décision. En vertu de l'article IX, paragraphe 2, de l'accord de 1946 conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'OIT, cette dernière est expressément autorisée à demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité. En outre, à sa 32^e session (1949), la Conférence, par sa résolution concernant les demandes d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice a habilité le Conseil d'administration à se prononcer sur les demandes de renvoi devant la Cour, et cette délégation de pouvoirs reste valide. En outre, c'est le Conseil d'administration qui suit la question depuis 2012.
10. Depuis la soumission du groupe des travailleurs en juillet, la procédure a été inclusive, puisque tous les États Membres et les partenaires sociaux y ont participé dès le début. Le différend est urgent, puisque l'incertitude juridique au sujet des obligations des gouvernements en vertu de la convention n° 87 jette le doute sur l'étendue de la protection des travailleurs. Le renvoi devant la Cour par le Conseil d'administration est le seul moyen d'aller de l'avant de manière pratique, efficace, rapide, décisive, inclusive, juste et raisonnable. L'argument selon lequel la Conférence aurait un rôle à jouer en approuvant la décision du Conseil d'administration au motif que celui-ci ne serait pas un organe démocratique est irrationnel. Cela fait plus d'un siècle que le Conseil d'administration prend des décisions; on ne peut donc pas considérer comme non démocratiques uniquement celles que l'on veut contester. Ajouter un niveau supplémentaire dans la prise de décision risquerait d'engendrer davantage de confusion et de retarder le processus, et le précédent qui en découlerait pourrait nuire à la reconnaissance de l'autorité et des compétences du Conseil d'administration.
11. Le rôle du Conseil d'administration est d'administrer, et il faut qu'une décision soit prise. Il serait préférable qu'elle le soit par consensus, mais il sera peut-être nécessaire de recourir à un vote. En pareil cas, les membres du Conseil d'administration ne sauraient voter contre la protection d'un droit fondamental des travailleurs et certainement pas contre l'exercice d'une obligation constitutionnelle. Les futures générations tiendraient les membres du Conseil d'administration pour responsables de leur décision sur la question. Pour que la justice sociale l'emporte, il est parfois nécessaire que l'appareil judiciaire fournisse des orientations qui fassent autorité sur le fondement juridique des activités essentielles que mène l'Organisation.
12. Le groupe des travailleurs appuie le projet de décision amendé tel qu'il a été proposé par le groupe des 44 pays.

13. **La Vice-présidente employeuse** déclare être en profond désaccord avec la manière dont la question a trouvé sa place dans l'ordre du jour du Conseil d'administration; la session spéciale n'a pas été convoquée conformément aux règles et à la pratique établies en matière de gouvernance. En outre, les informations et les orientations fournies par le Bureau sont biaisées en faveur du renvoi de la difficulté d'interprétation devant la Cour, une position qui n'est pas celle de l'ensemble des mandants. Le Bureau a manqué à son devoir d'impartialité, ce qui n'est pas de bon augure.
14. L'oratrice fait observer que, malgré les propos de la Vice-présidente travailleuse selon lesquels la saisine de la CIJ est la seule voie possible en l'absence d'une solution par le dialogue, c'est le groupe des travailleurs qui a constamment refusé un débat de fond sur le champ d'application et les limites du droit de grève. Le groupe gouvernemental a indiqué, lors de la réunion tripartite tenue en février 2015, qu'il était disposé à envisager de débattre de l'exercice du droit de grève, et le groupe des employeurs n'a eu de cesse de plaider en faveur du dialogue social à ce sujet. La Conférence internationale du Travail n'a jamais examiné ni adopté de règles d'application universelle ni de limites définissant le droit de grève. Plusieurs instruments juridiques internationaux font état de l'existence d'un droit de grève, mais ce droit est défini par la législation nationale; il n'existe aucune définition ni règle universellement applicable en la matière.
15. Le groupe des employeurs s'oppose fermement à la saisine de la CIJ. Conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, cette saisine doit s'inscrire dans le cadre d'une difficulté d'interprétation. Or, il ne peut pas y avoir de difficulté relative à l'interprétation de la convention n° 87, puisque celle-ci ne fait nullement référence à un «droit de grève» et ne comporte même pas le terme «grève». Les rédacteurs de la convention ont délibérément exclu ce sujet de son champ d'application, estimant que ce droit devait être régi par une norme distincte.
16. Le point litigieux porte sur l'interprétation abusive de la convention n° 87 faite par la commission d'experts, qui s'est appuyée sur les termes «activité» et «défendre les intérêts des travailleurs» figurant aux articles 3 et 10 pour justifier l'élaboration d'un ensemble de règles excessives sur le champ d'application et les conditions d'exercice du droit de grève. Le degré de précision et la longueur du catalogue de règles – 44 paragraphes de l'étude d'ensemble de 2012 sur la convention n° 87 – montrent bien qu'il ne s'agit pas d'une interprétation, mais d'un élargissement du champ d'application de la convention visant à combler une lacune réglementaire. Or, seule la Conférence est compétente pour combler les lacunes normatives.
17. Non seulement la saisine de la CIJ ne résoudrait pas le différend, mais elle aurait des effets préjudiciables pour l'OIT et son mécanisme de contrôle. Toute conclusion selon laquelle la convention n° 87 prévoit le droit de grève – alors que ses rédacteurs l'ont expressément exclu et que de nombreux gouvernements ont reconnu qu'il ne figurait pas dans le texte – ne serait pas sans conséquences sur la ratification des normes. La confiance dans la fiabilité des obligations découlant des conventions ratifiées serait rompue, et les mandants pourraient se montrer réticents à établir de nouvelles normes. Cela créerait un très fâcheux précédent, qui saperait les efforts déployés pour résoudre les divergences de vues par la voie du dialogue social et d'un accord mutuel.
18. Un avis consultatif de la CIJ mettrait particulièrement en relief les incompatibilités entre la législation et la pratique des différents pays, d'une part, et les règles excessives émanant de la commission d'experts, d'autre part. À titre d'exemple, la commission d'experts a estimé que les grèves politiques, les grèves de solidarité et les grèves dans la fonction publique doivent être autorisées, et les services essentiels définis de manière extrêmement restrictive. Les pays dont les réglementations et la pratique interdisent certains types de grève subiront une forte

pression en faveur d'une mise en conformité de leur législation nationale ou même de leur droit constitutionnel, avec les «interprétations» faites par la commission d'experts, faute de quoi une plainte à leur encontre risquerait d'être déposée devant l'un des organes de contrôle. En outre, une saisine de la CIJ pourrait dissuader les pays n'ayant pas encore ratifié la convention de le faire.

19. Un renvoi du différend devant la Cour enverrait aussi un message très négatif au public quant à la capacité de l'OIT de régler les divergences sur des questions de fond importantes, en donnant à penser que les questions délicates sont tranchées par la voie contentieuse plutôt que par celle du consensus. Quelle que soit la teneur de l'avis consultatif, le groupe des employeurs n'acceptera pas les nombreux avis détaillés et excessifs de la commission d'experts sur le droit de grève, et le problème restera donc entier.
20. Par ailleurs, certaines questions de procédure subsistent. Le groupe des employeurs estime que la Conférence joue un rôle crucial dans le processus de gouvernance en garantissant la participation de tous les États parties à une convention donnée. La résolution de 1949 autorise le Conseil d'administration à demander des avis consultatifs, mais moins d'un tiers des 187 États Membres que compte l'Organisation sont parties à cette décision, qui n'a donc aucune légitimité démocratique et doit être réexaminée. Le groupe des employeurs exprime en outre sa préoccupation face à un éventuel manque d'impartialité du Département des normes internationales du travail, sachant que le différend découle d'un rapport de la commission d'experts auquel ce département a grandement contribué.
21. Le groupe des employeurs est convaincu que la saisine de la Cour en vue d'obtenir un avis consultatif ne peut pas résoudre la difficulté d'interprétation, quelles que soient les questions qui lui seront soumises. Le droit de grève est un sujet complexe et multidimensionnel, qui ne peut être dissocié des systèmes et pratiques de relations professionnelles très hétérogènes et profondément ancrées dans l'ensemble des États Membres de l'OIT. Toute décision relative à des règles internationales sur le droit de grève devra tenir compte de ces différences, ce que seuls les mandants tripartites seront en mesure de faire dans le cadre des procédures établies de l'OIT, lors de la Conférence.
22. En outre, les avis consultatifs de la Cour ne sont pas contraignants juridiquement, et l'on voit très mal comment l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution pourrait leur conférer un tel caractère pour l'OIT et ses mandants. Des doutes à cet égard ont déjà été exprimés par le Bureau lui-même, ainsi que par un ancien président de la Cour, doutes partagés par de nombreux gouvernements. Si le groupe des employeurs respecte le rôle crucial de la CIJ dans le règlement des différends entre pays et le pouvoir de persuasion de ses avis consultatifs, il n'acceptera pas un avis consultatif qui reconnaîtrait le droit de grève au titre de la convention n° 87 et validerait les interprétations de la commission d'experts, celles-ci n'ayant jamais été examinées ni approuvées dans le cadre d'un processus normatif tripartite. Le groupe des employeurs maintiendra son refus d'adopter des conclusions sur le droit de grève au sein de la Commission de l'application des normes et d'autres organes de contrôle.
23. Imposer une saisine de la CIJ par un vote quand il existe de telles divergences de vues risque de poser de sérieux problèmes. Dans sa note sur l'effet juridique contraignant des avis consultatifs de la Cour, le Bureau a indiqué que l'OIT devait être «prête à suivre ou à être guidée par l'avis consultatif de la Cour», autrement «elle ne doit pas le demander». La saisine de la CIJ n'étant pas pour de nombreux mandants le moyen approprié de régler le différend, il faudrait y renoncer.
24. Un dialogue social approfondi et inclusif lors de la Conférence est le seul moyen de parvenir à une solution durable et juridiquement valable. Dans le passé, l'adoption d'une

recommandation, d'une convention, d'un protocole ou d'une résolution était le seul moyen reconnu d'élaborer des règles internationales en matière de travail qui soient claires et transparentes, sur la base d'une participation et d'un soutien tripartites, et qui respectent la souveraineté nationale des États Membres en leur laissant le choix de les ratifier ou non. En 1992, la Colombie, soutenue par l'Allemagne, le Maroc et le Venezuela, a proposé une action normative sur le droit de grève, mais de nombreux autres gouvernements, ainsi que certaines organisations de travailleurs, se sont prononcés en faveur de solutions reposant sur le dialogue social tripartite au sujet du droit de grève.

25. Le recours à l'article 37 n'est censé intervenir qu'en dernier ressort, lorsque toutes les voies du dialogue social tripartite ont été épuisées, ce qui n'est pas encore le cas. Une discussion à la Conférence, qui tiendrait compte de certains points de vue émis par la commission d'experts, permettrait de dégager un solide consensus tripartite sur des règles universellement applicables concernant le droit de grève, ses principes de base et ses limites. Procéder ainsi serait le meilleur moyen d'avancer et d'apporter une sécurité juridique qu'il ne serait plus possible de contester. Le Conseil d'administration ne saurait se substituer à la Conférence, sa représentation étant limitée. L'oratrice invite donc instamment tous les mandants à trouver un consensus sur le renvoi de la question à la Conférence internationale du Travail, qui est l'organe décisionnel suprême de l'OIT.
26. **S'exprimant au nom du groupe de 44 pays**, un représentant du gouvernement de la Colombie relève avec satisfaction le travail accompli par le Bureau, sur le plan tant quantitatif que qualitatif, dans le but de faciliter cette importante discussion et exprime l'espoir que la proposition avancée ouvrira la voie à un règlement de la difficulté d'interprétation. Cette difficulté d'interprétation relevant de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, le projet de décision amendé prévoit que le Conseil d'administration demande à la CIJ de rendre d'urgence un avis consultatif sur la question.
27. **S'exprimant au nom de l'Union européenne (UE) et de ses États membres**, une représentante du gouvernement de l'Espagne déclare que la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Géorgie, la Norvège et l'Islande s'associent à sa déclaration. Elle rappelle que, le 14 juillet 2023, l'UE et ses États membres ont adressé une lettre au Directeur général dans laquelle ils demandaient l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'administration, compte tenu de son importance fondamentale, de la question concernant le renvoi devant la Cour d'une difficulté relative à l'interprétation de la convention n° 87 au sujet du droit de grève, et soulignaient combien il était devenu urgent, après plus de dix ans vainement passés à essayer de trouver une solution, d'assurer la clarté juridique. L'UE et ses États membres considèrent que la commission d'experts est un organe indépendant chargé par la Conférence d'analyser l'application des conventions par les États Membres et que ses avis et recommandations ne sont pas contraignants. Ils conviennent que les avis consultatifs de la CIJ sont des exposés de droit sur des questions juridiques soumises par des organisations autorisées à le faire et que, dans le cas de l'OIT, ces avis consultatifs sont contraignants en application de l'article 37, paragraphe 1, de sa Constitution. Ils sont favorables à la saisine de la CIJ aux fins du règlement de la difficulté d'interprétation pour assurer la sécurité juridique. Ce faisant, ils souhaitent aussi maintenir le pouvoir de la commission d'experts, tel qu'il en a été décidé par le Conseil d'administration en 2014, et préserver le système de contrôle. L'UE et ses États membres remercient le Bureau pour tout l'appui qu'il a apporté à la préparation de la session spéciale et sont disposés à décider de l'adoption d'une résolution sur la saisine de la CIJ.
28. **S'exprimant au nom de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)**, une représentante du gouvernement de l'Indonésie déclare que son groupe préférerait que le différend soit réglé en recourant au mécanisme interne prévu par l'OIT, plutôt que par une

saisine de la CIJ. Toutefois, cette position ne doit pas être interprétée comme un déni du droit fondamental de faire grève. Il ne faut se prévaloir des dispositions de la Constitution de l'OIT autorisant la saisine de la CIJ en cas d'interprétations divergentes d'une convention qu'en dernier recours. La difficulté d'interprétation devrait être résolue par des voies internes si l'on veut parvenir à une solution globale, acceptable et inclusive. L'ASEAN ne doute pas de la capacité de la Conférence de parvenir à un consensus interne et, ce faisant, de trouver une solution convaincante qui renforcera le système de contrôle de l'OIT.

29. L'ASEAN propose de convenir d'un délai pendant lequel toutes les parties prenantes s'efforceront de trouver un terrain d'entente le plus large possible dans le cadre de réunions tripartites. La CIJ ne devrait être saisie que si aucune solution n'est trouvée à l'issue de ce délai. Les résultats des deux sessions spéciales devraient être présentés à la Conférence internationale du Travail en vue d'un examen plus approfondi et d'une décision. La situation a beaucoup changé depuis l'adoption par la Conférence, il y soixante-quatorze ans, de la résolution autorisant le Conseil d'administration à demander un avis consultatif à la CIJ. En sa qualité d'organe suprême et le plus représentatif de la nature tripartite de l'OIT, la Conférence constitue le meilleur cadre possible pour mener un débat de fond, exhaustif et approfondi, sur l'interprétation de la convention, dans un esprit de démocratisation et de représentation équitable.
30. **S'exprimant au nom du groupe des États arabes**, un représentant du gouvernement du Qatar affirme que la tenue de deux sessions spéciales du Conseil d'administration consacrées à l'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève reflète l'importance de la question et la volonté des mandants tripartites de l'OIT de régler un différend de longue date. Le dialogue au sein de l'OIT est le meilleur moyen d'assurer la sécurité juridique pour toute difficulté d'interprétation relative à des conventions de l'OIT, aussi convient-il d'épuiser toutes les voies internes de règlement avant de saisir la Cour. Il est encore possible de parvenir à un consensus par le dialogue social lors de la Conférence internationale du Travail. Il faudrait donner à tous les États Membres le temps nécessaire pour examiner les autres solutions envisageables, dont l'action normative devant être discutée le lendemain. En tout état de cause, c'est la Conférence qui devrait avoir le dernier mot sur la question.
31. **Un représentant du gouvernement de la Bulgarie** déclare qu'aucune solution consensuelle n'ayant été trouvée à la difficulté persistante concernant l'interprétation de la convention fondamentale n° 87 au sujet du droit de grève, la CIJ devrait être saisie de la question. Ce différend de longue date nuit au fonctionnement de l'OIT dans son ensemble, en particulier à celui de ses organes de contrôle, et à la crédibilité de son corpus normatif. L'adoption d'un protocole à la convention n'apporterait pas la sécurité juridique nécessaire, car il n'aurait d'effet juridique que pour les États qui l'auraient ratifié, ce qui risque de créer un système à deux vitesses et de renforcer l'insécurité juridique. Il faut garder un esprit constructif, l'application effective des normes internationales du travail étant l'objectif commun de tous les mandants.
32. **Un représentant du gouvernement de l'Égypte** déclare qu'il importe d'assurer la sécurité juridique en ce qui concerne l'interprétation de la convention n° 87 à propos du droit de grève, que la priorité revient au dialogue tripartite au sein de l'OIT et que la saisine de la CIJ ne devrait intervenir qu'en dernier ressort, après que tous les autres moyens auront été épuisés et que l'ensemble des points de vue exprimés pendant les deux sessions spéciales du Conseil d'administration auront été examinés. Il faut laisser suffisamment de temps à tous les mandants pour qu'ils étudient la proposition, tout en poursuivant les consultations sur la formulation de la demande de renvoi et de la question ou des questions qu'elle devrait contenir, en vue de la soumettre à la Conférence pour adoption. L'approbation de cette requête par la Conférence garantirait la participation de tous les pays ayant ratifié la convention à la prise de décision. Le mandat accordé au Conseil d'administration par la

résolution de 1949 visait des questions qui ne pouvaient pas attendre la session suivante de la Conférence. Le différend en cours durant depuis plus de douze ans, six mois supplémentaires ne devraient pas être un obstacle.

33. **Un représentant du gouvernement des Pays-Bas** déclare que son pays, membre fondateur de l'OIT, est partisan de la recherche de solutions par la voie du dialogue social. Toutefois, aucune solution n'ayant pu être trouvée par cette voie en l'espèce, le moment est venu de renvoyer la question devant la CIJ pour obtenir la clarté juridique voulue. Il importe d'éviter que le différend qui persiste nuise à la crédibilité de l'OIT, à ses fonctions de contrôle et à sa réputation en tant qu'institution normative. L'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT habilite l'Organisation à soumettre à l'appréciation de la Cour toutes difficultés relatives à l'interprétation d'une convention, et c'est précisément ce qu'exige la situation. Tout protocole que la Conférence pourrait adopter sur la question du droit de grève ne s'appliquerait qu'aux États Membres qui le ratifieraient et n'apporterait donc pas la sécurité juridique ni l'universalité requises.
34. **Une représentante du gouvernement de la Norvège** dit que la position de son pays, qui n'a pas changé depuis 2014, est que la difficulté d'interprétation doit être renvoyée devant la CIJ et qu'aucune autre mesure n'est nécessaire. Des principes sur le droit de grève ont été progressivement définis par le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts, et tous les organes de contrôle de l'OIT ont agi dans le respect de leur mandat. Pour promouvoir et défendre leurs intérêts, les travailleurs doivent avoir un moyen de pression qui leur permette de faire aboutir leurs revendications. Il est naturel de considérer que le droit de grève découle de la convention n° 87. Par ailleurs, l'OIT et ses organes de contrôle ne fonctionnent pas en vase clos: plusieurs instruments internationaux traitent du droit de grève, offrant un cadre juridique plus large dans lequel interpréter la convention. Il serait paradoxal que l'institution des Nations Unies spécialisée dans les questions de travail ne reconnaisse pas ce droit dans ses propres conventions.
35. **Un représentant du gouvernement du Panama** fait remarquer qu'un avis de la CIJ aura des effets sur l'application d'autres conventions, mais aussi sur le système de contrôle dans son ensemble. Il faut prendre garde à ne pas créer de précédent en recourant à la CIJ sans avoir épuisé les autres moyens d'action disponibles. La liberté syndicale repose sur trois droits indissociables: le droit d'organisation, le droit de négociation collective et le droit de grève. Dans le cadre de la négociation syndicale, la grève est un outil puissant pour régler les conflits, mais elle doit être utilisée de manière réfléchie et responsable. Si le seul moyen d'aller de l'avant est de saisir la CIJ, le système de contrôle de l'application des normes doit parallèlement continuer de jouer son rôle.
36. **Un représentant du gouvernement du Paraguay** dit que le droit de grève ou de participation à un arrêt du travail est expressément reconnu par la Constitution de son pays aux travailleurs du secteur public comme du secteur privé ainsi qu'aux employeurs; par contre, les membres des forces armées et de la police et les travailleurs des services publics essentiels sont exclus du champ d'application de ce droit. Il importe que tous les différends pouvant survenir au sein de l'Organisation se règlent par la voie du dialogue social. L'orateur demande donc instamment au Conseil d'administration de poursuivre les efforts déployés pour promouvoir la coopération dans le cadre d'initiatives tripartites.
37. **Un représentant du gouvernement de l'Afrique du Sud** affirme que son pays est mû par la volonté de lever l'ambiguïté juridique relative à l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève, et par son engagement inébranlable en faveur du renforcement du système de contrôle de l'OIT. Le renvoi de la question devant la CIJ permettra d'obtenir la sécurité juridique voulue, ce qui donnera au système de contrôle les moyens de s'acquitter de

ses fonctions sans que son autorité ne puisse être remise en cause. Le droit de grève est indissociable de la notion plus large de liberté syndicale.

38. **Une représentante du gouvernement de la Suisse** dit que son pays respecte la demande formulée par le groupe des travailleurs, mais regrette que le document du Bureau ne présente aucune analyse critique des questions soumises par les travailleurs, d'autant plus que celles-ci sont les mêmes que celles qui avaient été soulevées par le Bureau en 2014 dans le document GB322/INS/5. Par conséquent, la Suisse ne saurait accepter l'argument selon lequel une analyse de ces questions porterait atteinte à la neutralité et à l'impartialité du Bureau. Pour permettre aux mandants de prendre une décision éclairée, il est indispensable que toutes les informations nécessaires leur soient transmises de manière transparente, objective et complète. Ni le libellé ni le fond des questions devant être soumises à l'appréciation de la Cour n'ont été discutés au Conseil d'administration. Au nom du tripartisme et pour préserver la cohésion du Conseil d'administration, ces questions doivent être examinées de manière inclusive.
39. La première question proposée n'est pas suffisamment précise et ne reflète pas le problème en jeu, car une décision concernant le fait de savoir si le droit de grève est protégé ou non par la convention n° 87 ne permettra pas de clarifier les modalités d'exercice de ce droit. S'il est reconnu que la convention n° 87 protège le droit de grève sans pour autant énoncer de règles en la matière, la question de savoir à qui il revient de fixer les modalités d'exercice de ce droit se posera, et il ne s'agira alors plus d'une question d'interprétation de la convention n° 87, mais d'une question d'interprétation de la Constitution de l'OIT. Il faudrait plutôt demander à la Cour s'il revient aux législateurs tripartites, aux organes de contrôle, aux juges de la CIJ ou au juge d'un tribunal interne de déterminer les modalités d'exercice ainsi que les limites éventuelles du droit de grève de manière contraignante, alors que ces éléments ne sont pas traités dans le corpus législatif existant. La deuxième question proposée ne constitue pas une question relative à l'interprétation d'une convention au sens de l'article 37 de la Constitution.
40. Si les avis de la CIJ sont juridiquement contraignants, tous les mandants tripartites devraient participer à la discussion et à la décision. Ainsi, une fois que le contenu de la question à soumettre à la Cour aura été convenu, la Conférence internationale du Travail devrait avoir la possibilité de décider en dernier ressort de saisir la CIJ ou non.
41. **Une représentante du gouvernement de la Tunisie** souligne l'importance qu'il y a à permettre à tous les États Membres, en particulier ceux qui ont ratifié la convention n° 87, d'exprimer leur point de vue sur la question à l'examen. Le Conseil d'administration devrait se demander si toutes les voies privilégiant le dialogue ont véritablement été épuisées et s'il est judicieux pour l'OIT de pousser à la saisine de la CIJ en dépit des divergences apparentes et de leurs conséquences éventuelles en termes d'acceptation et d'appropriation de la décision de la Cour.
42. Le dialogue est un moyen efficace de parvenir à des décisions consensuelles, qui ont plus de chances d'être acceptées et appliquées. La question devrait donc être inscrite à l'ordre du jour de la session suivante de la Conférence internationale du Travail, ce qui permettrait de poursuivre les discussions dans un cadre propice à l'inclusivité. La Conférence doit pouvoir se prononcer sur toute décision du Conseil d'administration. La résolution adoptée par la Conférence en 1949 autorise certes le Conseil d'administration à demander l'avis de la CIJ, mais elle n'interdit pas à la Conférence de prendre des décisions quant à l'opportunité de saisir la Cour. Le rappel de ce fait ne vise pas à remettre en cause la légitimité et le rôle du Conseil d'administration; il s'agit simplement de souligner que certaines questions, du fait de leur importance, méritent d'être examinées par l'ensemble des États Membres. Il est indispensable de garder à l'esprit qu'il n'est pas du ressort de la CIJ de se prononcer sur des questions dépassant le cadre des dispositions de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.

43. **Un représentant du gouvernement de la Türkiye** se félicite de la décision consistant à examiner la question en comité plénier. La Türkiye reconnaît l'importance de préserver le droit de grève en tant que droit fondamental au travail, mais émet des réserves quant à l'interprétation qui a été faite de la convention n° 87 à cet égard. Le dialogue social a fait la preuve de son efficacité pour ce qui est de régler les différends; il permet de parvenir à des solutions efficaces et durables avec le concours de toutes les parties. La Türkiye est donc favorable à l'idée de résoudre la difficulté d'interprétation dans le cadre des organes et mécanismes de l'OIT existants au lieu de saisir la CIJ, option qui risquerait d'affaiblir les mécanismes tripartites de l'Organisation.
44. **Une représentante du gouvernement du Zimbabwe** prend note de la demande légitime du groupe des travailleurs et dit que son pays souhaite que la sécurité juridique soit assurée sur la question du droit de grève car, depuis 2012, le différend qui s'y rapporte nuit au bon fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. Le Zimbabwe attend avec intérêt de connaître l'avis consultatif de la CIJ, d'autant que, depuis des années, le système de contrôle manque d'objectivité dans l'analyse des cas qui lui sont soumis.
45. Les conseils juridiques du Bureau sont bienvenus. Toutefois, la délégation de pouvoir accordée au Conseil d'administration par la résolution de 1949 n'est plus d'actualité, et l'Organisation et ses Membres, de même que la composition du Conseil d'administration, ont changé depuis lors. Le pouvoir de décision devrait donc revenir à la Conférence, puisque c'est elle qui l'avait délégué au Conseil. Par ailleurs, la composition du Conseil d'administration n'est pas représentative de la composition de l'OIT, étant donné que les pays ayant l'importance industrielle la plus considérable sont des membres permanents du Conseil d'administration. Il est préoccupant que certains membres du Conseil d'administration qui n'ont pas ratifié la convention n° 87 aient le droit de se prononcer sur la question à l'examen, alors que d'autres pays ayant ratifié la convention ne sont pas autorisés à voter, parce qu'ils ne sont pas membres du Conseil d'administration. C'est donc à la Conférence, au sein de laquelle tous les États Membres de l'OIT sont représentés, que devrait revenir la décision finale.
46. **Une représentante du gouvernement de l'Algérie** déclare que la tenue d'un dialogue tripartite sur une question aussi importante contribuera à prévenir les crises institutionnelles et à assurer la sécurité juridique au sein de l'OIT. La question soumise à la CIJ devrait essentiellement être celle de savoir si le droit de grève découle ou non de la convention n° 87; en effet, élargir le champ de la saisine ne ferait qu'accentuer les divergences de vues et ne refléterait pas l'essence de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT. Toute décision relative à la saisine de la CIJ concernant l'interprétation d'une convention fondamentale doit être approuvée par la Conférence internationale du Travail, car c'est le seul moyen d'inclure tous les États Membres dans la prise de décision et de garantir que les positions de l'ensemble des parties sont prises en considération. L'approbation par la Conférence renforcera la crédibilité de la saisine et rétablira la confiance entre les mandants.
47. **Une représentante du gouvernement de l'Australie** dit que l'on ne peut laisser persister l'insécurité causée par le différend en matière d'interprétation et que saisir la CIJ est le moyen approprié pour obtenir la sécurité juridique voulue. L'Australie n'est pas favorable à ce qu'une action normative soit menée sur le droit de grève avant que le différend ait été réglé.
48. **Un représentant du gouvernement du Bangladesh** dit que, selon la Constitution de l'OIT, l'action normative relève du mandat de la Conférence internationale du Travail. La délégation de pouvoir accordée au Conseil d'administration par la résolution de 1949 à l'égard des questions relatives aux normes internationales du travail n'est pas permanente, et la question de savoir si le terme «activités» utilisé dans la résolution recouvre l'action normative directe ou indirecte

soulève de sérieux doutes. La compétence de la Conférence doit être pleine et entière; le Conseil d'administration ne saurait se prévaloir d'une compétence exclusive à cet égard. La saisine de la CIJ est une mesure de dernier recours; il ne faut pas y recourir à ce stade. La compétence de la Conférence en matière normative, inhérente à son mandat, ne doit pas être diluée. La résolution de 1949 n'exige pas que la Conférence approuve les décisions du Conseil d'administration concernant une éventuelle saisine de la CIJ, puisque c'est la Conférence elle-même qui a habilité le Conseil d'administration à prendre de telles décisions. Les voies internes de règlement des différends de l'OIT n'ont pas encore été épuisées; il faudra donc faire appel à l'autorité suprême de la Conférence. Le droit de grève n'est pas expressément mentionné dans les conventions nos 87 et 98. Or, les obligations juridiques n'existent que si elles sont expressément énoncées comme telles dans la législation ou dans une convention.

49. **Un représentant du gouvernement de la Barbade** indique que, lors des consultations tenues plus tôt dans l'année, son gouvernement s'est joint à l'appel lancé en faveur de l'application de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, force étant de constater que le dialogue social ne mène pas toujours au consensus. Il est inacceptable que les décisions de l'OIT sur des questions relatives aux conventions de l'Organisation et sur un sujet aussi important que le droit de grève ne fassent pas autorité auprès de ses États Membres. La fonction normative de l'Organisation est affaiblie par cet écueil. L'incertitude n'a que trop duré; la question doit à présent être renvoyée devant la CIJ.
50. **Une représentante du gouvernement du Cameroun** déclare que le tripartisme, principe fondamental de l'OIT, reste le meilleur moyen de résoudre le différend et de rétablir la sécurité juridique concernant l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève. Le Cameroun est convaincu qu'il est encore possible de résoudre la difficulté d'interprétation en interne. La CIJ ne devrait être saisie qu'en dernier recours, une fois que toutes les voies de dialogue tripartite interne auront été épuisées; il serait prématuré de la solliciter à ce stade. Au nom de la paix, de la justice sociale et de la démocratie, tous les États Membres – en particulier ceux qui ont ratifié la convention n° 87 – devraient être en mesure de participer aux discussions et à la prise de décision quant à une éventuelle saisine de la CIJ. La question devrait par conséquent être inscrite à l'ordre du jour de la session suivante de la Conférence internationale du travail, à laquelle devrait revenir la décision finale.
51. **Une représentante du gouvernement du Canada** exprime sa préoccupation quant aux conséquences négatives de la difficulté d'interprétation sur le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. Il faudrait que le champ d'application de la convention n° 87 soit clairement défini afin que les gouvernements qui ont ratifié cette convention ou envisagent de le faire puissent apprécier la nature et l'étendue des obligations découlant de la ratification et adapter leur législation et leur pratique en conséquence. Le désaccord doit donc être réglé sans plus tarder.
52. Le Canada, fervent défenseur du dialogue social, a œuvré dans le passé en faveur d'un règlement tripartite et négocié du différend. Toutefois, après un examen attentif de la situation, il estime à présent que toutes les possibilités de dialogue social ont été épuisées, étant donné que les négociations sont dans une impasse depuis plus de dix ans et que les positions des mandants de l'OIT sur la question sont diamétralement opposées. Par conséquent, le Canada est favorable à la saisine de la CIJ, en tant que mesure exceptionnelle et de dernier recours. Un avis consultatif faisant autorité permettra aux mandants d'aller de l'avant, une fois la clarté juridique voulue dûment établie sur la question.
53. **Un représentant du gouvernement du Chili** insiste sur l'attachement de son pays à la fonction normative de l'OIT. Le droit de grève est reconnu par la législation et la jurisprudence

chiliennes comme faisant partie intégrante de la liberté syndicale au sens de la convention n° 87. Par conséquent, le Chili estime que l'OIT devrait demander à la CIJ de rendre d'urgence un avis consultatif sur la question de la protection du droit de grève dans le contexte de la convention n° 87.

54. **Un représentant du gouvernement de la Chine** affirme que, quelles que soient les recommandations ou conclusions qu'adoptera le Conseil d'administration à sa session en cours, elles devront être soumises à la Conférence internationale du Travail pour décision finale. La Chine reste convaincue que les différends devraient être réglés par la consultation et le dialogue. La saisine de la CIJ n'est pas la seule option dont dispose l'OIT, et encore moins la meilleure. L'Organisation doit continuer à améliorer ses mécanismes internes dans un esprit de tripartisme et de dialogue social inclusif afin de parvenir à des solutions réalisables et nuancées qui répondent aux préoccupations de l'ensemble des parties.
55. **Un représentant du gouvernement de la Colombie**, saluant la décision de permettre à tous les gouvernements d'exprimer leur point de vue sur la question, déclare que la saisine de la CIJ serait la voie à suivre. La question a été traitée conformément aux normes et règlements qui guident le Conseil d'administration, lequel est donc en droit de prendre une décision, et le Bureau a agi de manière impartiale en appliquant ce cadre normatif. Ni le mandat du Conseil d'administration ni celui de la commission d'experts ne doivent être remis en question, et la légitimité des organes de contrôle de l'OIT ne doit pas être compromise, car tous les mandants tirent avantage de leurs décisions, considérations et recommandations. Leur rôle est crucial pour la promotion du tripartisme, qui contribue à la réussite du dialogue social et constitue un exemple pour les autres organisations du système des Nations Unies. Le gouvernement de la Colombie ne doute pas que la CIJ sera en mesure de résoudre le différend et que, une fois la décision rendue, l'Organisation trouvera un moyen de régler la question à la satisfaction de toutes les parties et dans le respect des normes internationales du travail. Si nécessaire, l'Organisation pourrait alors explorer d'autres voies.
56. **Un représentant du gouvernement de l'Eswatini** signale que le droit de grève n'a jamais été remis en cause au niveau national en Eswatini. Il reconnaît toutefois que le différend international de longue date a d'importantes répercussions sur les travaux des organes de contrôle de l'OIT. Le caractère d'urgence que revêtent les efforts actuellement déployés pour régler la difficulté d'interprétation va à l'encontre des idéaux de dialogue social et de consultation de l'OIT. En outre, la prise de décision au sein du Conseil d'administration exclut nombre d'États Membres qui seraient directement concernés par le résultat de la discussion, en particulier ceux d'entre eux qui ont ratifié la convention n° 87. Le gouvernement de l'Eswatini prie instamment le Conseil d'administration d'examiner toutes les options disponibles, y compris les consultations tripartites, et de reporter sa décision à mars 2024.
57. **Une représentante du gouvernement de l'Inde** estime que les discussions en cours ne se limitent pas à la liberté syndicale et pourraient créer un précédent pour l'avenir. Elle rappelle que la commission d'experts a interprété la convention n° 87 comme incluant le droit de grève. En outre, sur le plan de la procédure, le différend relève clairement de la compétence de la Conférence internationale du Travail, car il faut faire en sorte que ceux qui ne sont pas membres du Conseil d'administration ne soient pas exclus d'une prise de décision qui les concernent. Le gouvernement de l'Inde appelle donc à une discussion au sein de la Conférence internationale du Travail; le différend ne devrait être soumis à la CIJ par la Conférence que s'il n'est pas résolu. L'OIT doit respecter le principe de la prise de décision démocratique.
58. **Un représentant du gouvernement du Mexique** rappelle que son gouvernement a affirmé à maintes reprises la nécessité de garantir la sécurité juridique et de renforcer le système de

contrôle de l'OIT. Il est important d'appliquer comme il convient les dispositions de la Constitution de l'OIT, en particulier l'article 37, paragraphe 1. Le fait de soumettre la difficulté d'interprétation à la CIJ offrirait une sécurité juridique et renforcerait les droits de l'homme, les droits des travailleurs et les principes du tripartisme et du dialogue social. Le résultat fournirait une base solide pour la mise en œuvre de la convention n° 87 et protégerait les droits des travailleurs. Le gouvernement du Mexique soutient donc les amendements au projet de décision proposés par le représentant du gouvernement de la Colombie, au nom d'un groupe transrégional de pays.

- 59. Une représentante du gouvernement de la Namibie** rappelle que le différend persistant sur le droit de grève et l'interprétation de la convention n° 87 a porté atteinte au mandat normatif de l'OIT et à la crédibilité de son système de contrôle. Le dialogue social n'a pas permis de trouver une solution. Il est clair que la discussion en cours constitue une «question ou une difficulté» au sens de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT et que, de ce fait, la CIJ devrait être saisie sans délai. Une telle décision constituerait un acte de bonne foi et apporterait une sécurité juridique au système de contrôle.
- 60. Un représentant du gouvernement du Niger** déclare qu'il est déplorable que ce différend de longue date n'ait pas été résolu par la voie du dialogue social et qu'il ait pu peser sur le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. L'orateur est favorable à la saisine de la CIJ, car l'avis consultatif qui en résulterait serait reconnu comme définitif et contraignant par toutes les parties. Toutefois, compte tenu de l'importance du sujet, la décision de saisir la CIJ devrait être prise par la Conférence internationale du Travail en 2024, indépendamment de la délégation de pouvoir qui a été accordée au Conseil d'administration en 1949. Tous les mandants devraient accepter de mettre en œuvre l'avis de la CIJ dans le respect mutuel. L'orateur salue le soutien que le Bureau du conseiller juridique a apporté aux mandants dans la préparation de la discussion en cours. Compte tenu des différentes approches de l'application de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, il demande au Directeur général d'élaborer un projet de règles de procédure pour l'application de cette disposition et d'autres de nature similaire. Le gouvernement du Niger souscrit au projet de résolution, mais préférerait que les paragraphes 2 et 3 soient supprimés.
- 61. Un représentant du gouvernement du Nigéria** explique que le fait d'entreprendre une grève sans suivre les procédures convenues et sans recourir au règlement des différends a des incidences négatives sur l'économie et sur les entreprises concernées. Dans son pays, les questions d'interprétation et d'ambiguïté de la législation sont soumises à un organe indépendant. Ainsi, la disposition contenue dans l'article 37 de la Constitution de l'OIT, qui prévoit de soumettre la difficulté d'interprétation à l'appréciation de la CIJ, pourrait servir à résoudre le différend. Il est temps pour le Conseil d'administration de déterminer quel organe de gouvernance de l'OIT devrait prendre la décision d'une telle saisine et d'adopter une version actualisée du projet de résolution initialement présenté en 2014.
- 62. Un représentant du gouvernement du Pakistan** souligne l'importance du tripartisme et du dialogue au sein de l'OIT. Il demande si une norme internationale reconnue par un instrument juridique, comme le droit de grève dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, devrait être reconnue par d'autres sans plus ample examen. En tant que norme relative aux droits de l'homme, le droit de grève devrait être considéré comme une norme du travail. En ce qui concerne la mise en œuvre et la supervision, l'orateur relève que le système de contrôle guide l'application de ces normes, mais que les observations formulées par les organes de contrôle sont par nature consultatives et ne sauraient créer de nouvelles obligations. Le gouvernement du Pakistan espère que le différend pourra être résolu par la négociation et le dialogue.

- 63. Un représentant du gouvernement de la Fédération de Russie** déclare que le recours à des mesures externes pour résoudre des différends internes ne devrait être envisagé qu'en dernier ressort et que les mécanismes de dialogue social interne n'ont pas encore été épuisés dans le cas d'espèce. Le différend n'a pas été examiné par la Conférence internationale du Travail et, de ce fait, une majorité d'États Membres n'a pas pu participer aux discussions sur la question. Le Conseil d'administration a effectivement été autorisé à demander des avis consultatifs à la CIJ, mais il est vrai aussi que la composition et les procédures de prise de décision de l'OIT ont considérablement évolué et que la résolution de 1949 ne fournit donc pas automatiquement les motifs d'une telle action. De plus, aucun délai n'a été fixé en ce qui concerne le dialogue, et le différend dépasse le cadre de l'interprétation pour englober des aspects institutionnels du fonctionnement de l'OIT. Enfin, l'orateur conteste l'idée selon laquelle un avis consultatif de la CIJ garantirait la sécurité juridique. Un tel avis est, par nature, consultatif et conduira inévitablement à des différends sur sa nature juridique. Le gouvernement de la Fédération de Russie n'est donc favorable ni à la proposition de saisir la CIJ ni aux amendements au projet de décision proposés par le représentant du gouvernement de la Colombie au nom d'un groupe transrégional de pays.
- 64. Un représentant du gouvernement du Soudan** prend note de la demande du groupe des travailleurs de solliciter un avis consultatif de la CIJ sur l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève. Il fait valoir que la CIJ ne devrait être saisie que lorsque tous les autres mécanismes ont été épuisés, y compris une discussion à la Conférence internationale du Travail à laquelle tous les États Membres peuvent participer. Il espère qu'une telle discussion apportera clarté et certitude juridiques et protégera le principe du dialogue social. Le gouvernement du Soudan propose que le Conseil d'administration fixe un calendrier pour ces discussions afin que d'autres mesures puissent, au besoin, être prises.
- 65. Une représentante du le gouvernement des États-Unis d'Amérique** déclare que le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Cela dit, compte tenu du désaccord de longue date sur cette interprétation et des répercussions négatives de ce différend sur l'intégrité du système de contrôle de l'OIT, le gouvernement des États-Unis est ouvert à la saisine de la CIJ. Toutefois, il n'est ni nécessaire ni approprié de renvoyer la question de savoir si la commission d'experts est compétente pour déterminer la portée du droit de grève et dire que celui-ci découle de la convention n° 87. Le gouvernement des États-Unis soutient pleinement le travail de la commission d'experts en tant qu'élément essentiel du système de contrôle et appuie en particulier les travaux de la commission consistant à fournir des observations et des recommandations non contraignantes sur la protection, l'étendue et les paramètres du droit de grève. Le gouvernement des États-Unis espère que la discussion en cours aboutira à un plan clair pour résoudre le différend.
- 66. La Vice-présidente travailleuse** se félicite des informations fournies par les États Membres et prend note de la volonté générale de trouver une solution au différend.
- 67. La Vice-présidente employeuse** déclare que le recours au format du comité plénier a donné lieu à une discussion fructueuse, malgré l'opposition des autres groupes qu'il avait suscitée auparavant. Elle constate que ni les gouvernements qui sont intervenus ni les employeurs eux-mêmes n'ont nié que le droit de grève est un droit fondamental. Elle rappelle que la question centrale est plutôt celle de savoir si une convention, qui a explicitement exclu le droit de grève, peut servir de base à une interprétation extensive de ce droit par l'un des organes de contrôle – la commission d'experts – et non par les autres. Il s'agit d'une question de légitimité démocratique. Depuis l'adoption de la résolution de 1949, le nombre de membres de l'OIT est passé de 61 à 187. Si le Conseil d'administration devait voter sur la question, seuls 56 représentants prendraient part au vote, alors que leur nombre pourrait s'élever à 748 si la

Conférence internationale du Travail était appelée à se prononcer. De ce fait, la résolution de 1949 ne constitue pas, de l'avis du groupe des employeurs, une base d'action démocratiquement légitime.

- 68. Le Directeur général** déclare que le désaccord entre les mandants et le Bureau est un élément normal du processus démocratique. Cependant, utiliser ce désaccord pour formuler des allégations non fondées de partialité, de parti pris et même de collusion de la part du Bureau est inexcusable, en particulier à la lumière du travail accompli par le Bureau pour préparer les discussions en cours. Il exprime l'espoir que ces allégations seront retirées.

Conseil d'administration

- 69.** Le Conseil d'administration était saisi d'un sous-amendement à l'amendement au projet de résolution que le gouvernement de la Colombie avait proposé au nom du groupe de 44 pays. Proposé par le groupe des employeurs et distribué par le Bureau, ce sous-amendement se lit comme suit:

Suite à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration décide d'adopter la résolution suivante:

Le Conseil d'administration,

Conscient 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,

Rappelant que cette difficulté d'interprétation découle d'une divergence de vues entre les mandants tripartites de l'Organisation quant au point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87 et si la commission d'experts a outrepassé sa compétence en formulant des avis et recommandations non contraignants sur le droit de grève,

Notant que les organes de contrôle de l'OIT ont systématiquement observé que le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale, qui constitue un droit fondamental,

Notant que la question à l'examen porte sur le champ d'application de la convention n° 87 et les avis formulés par la commission d'experts sur le droit de grève,

Gravement préoccupé par les incidences que cette difficulté d'interprétation a sur le fonctionnement de l'OIT et la crédibilité de son système normatif,

Affirmant la nécessité que cette difficulté soit résolue conformément à la Constitution de l'OIT,

Rappelant que, aux termes de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, «[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»,

Rappelant la décision consensuelle prise par le Conseil d'administration à sa 320^e session (mars 2014), dans laquelle celui-ci se félicitait de «l'exposé clair de son mandat par la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la commission pour 2014»:

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

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

~~Notant que, malgré les tentatives menées de longue date, aucun consensus n'a été atteint par le dialogue tripartite,~~

Reconnaissant le rôle de la Conférence internationale du Travail en qualité d'organe suprême de l'OIT, composé de délégations tripartites des États Membres de l'Organisation et investi du pouvoir d'adopter des normes internationales du travail et de formuler des orientations sur le monde du travail,

Soulignant que l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution établit que tout renvoi devant la Cour internationale de Justice vise à obtenir l'appréciation de la Cour sur la question ou difficulté d'interprétation objet du renvoi,

Exprimant le vœu que, compte tenu de la structure tripartite unique de l'OIT, non seulement les gouvernements des États Membres de l'Organisation, mais aussi les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT seront invités à participer directement et sur un pied d'égalité à la procédure écrite et à toute procédure orale devant la Cour, s'il est décidé de la saisir,

Le Conseil d'administration prie le Bureau d'inscrire à l'ordre du jour de la 112^e session (2024) de la Conférence internationale du Travail une question en vue de mener une discussion et de prendre une décision sur les options permettant de garantir la sécurité juridique, notamment au moyen:

- a) des mesures appropriées à prendre par la Conférence internationale du Travail;
- b) de la saisine de la Cour internationale de Justice en vue d'obtenir un avis consultatif sur l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève et, le cas échéant, d'une décision sur les mesures de suivi à prendre après réception de l'avis consultatif.

~~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.~~

70. Le Président, conformément à l'article 4.3. du Règlement et aux dispositions applicables à la session spéciale adoptées par le Conseil d'administration à sa 349^e session, rend compte oralement de la teneur des vues échangées au sein du comité plénier:

Conformément à l'article 4.3. du Règlement du Conseil d'administration et aux dispositions adoptées pour cette session spéciale, j'ai l'honneur de faire rapport au Conseil d'administration sur la teneur des vues échangées ce matin.

Le comité plénier a été l'occasion d'un riche échange de vues, auquel ont participé 35 orateurs, dont les représentants de 12 gouvernements qui ne siègent pas au Conseil d'administration. Un certain nombre de participants se sont félicités de cette modalité de travail, dans laquelle ils ont vu une garantie de transparence et d'inclusion, essentielles pour une question aussi importante sur le plan institutionnel.

Sur la question principale de savoir si l'Organisation devait ou non demander à la Cour internationale de Justice (CIJ) de rendre d'urgence un avis consultatif, en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs ont réaffirmé leurs positions respectives.

Le groupe des travailleurs a rappelé que la difficulté portait sur un principe et droit fondamental au travail et que le droit de grève était pour les organisations de travailleurs un moyen essentiel, parfois le seul, de défendre leurs intérêts. L'OIT était une forteresse pour les travailleurs du monde entier, qui pâtissaient de cette incertitude juridique de longue date. Il n'y avait pas d'autre solution que de saisir la CIJ. Le dialogue social n'offrait aucune chance réaliste de régler le différend puisque le groupe des employeurs n'acceptait ni le fait que le droit de grève était couvert par la convention n° 87, ni l'autorité des avis juridiques des organes de contrôle en la matière. La priorité devait être de répondre à la question juridique du champ d'application de la convention n° 87 concernant le droit de grève et d'affirmer l'autorité des organes de contrôle de l'Organisation, en appliquant les dispositions constitutionnelles pertinentes, à savoir l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution.

Au sujet des deux questions qu'il était proposé de poser à la Cour, le groupe des travailleurs a expliqué que l'intention était de couvrir tous les aspects de la difficulté d'interprétation. Le groupe a toutefois estimé que la question unique sur le droit de grève proposée par certains gouvernements suffirait à régler le différend, étant entendu que la CIJ recevrait tous les documents utiles. Enfin, la délégation de pouvoir de 1949 était toujours valable et le Conseil d'administration avait donc compétence pour soumettre le différend à la CIJ pour décision. Le groupe des travailleurs accepterait l'avis de la CIJ comme une décision définitive faisant autorité.

Le groupe des employeurs a réaffirmé qu'il était fermement opposé à la saisine de la CIJ. Le différend ne tenait pas à l'interprétation de la convention n° 87 puisque cet instrument ne traitait pas du droit de grève. Le cœur du problème était plutôt les «interprétations» larges, détaillées et approfondies que la commission d'experts donnait du droit de grève, ainsi que le fait que la commission avait comblé un vide réglementaire, ce pour quoi seule la Conférence était compétente. La saisine de la Cour constituerait un précédent fâcheux, en ce qu'elle serait un aveu public, par l'OIT, de son incapacité à régler les différends en interne.

Le groupe des employeurs a réaffirmé que, par sa nature même, l'avis consultatif de la CIJ n'était pas contraignant, et qu'il n'en accepterait aucun en l'espèce, quel que soit son contenu. Il continuerait de rejeter les interprétations détaillées et extensives données par la commission d'experts et de refuser de débattre des questions liées au droit de grève

dans le cadre de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Le groupe des employeurs a jugé en outre que les questions proposées n'étaient pas suffisantes et qu'elles devraient également porter sur le rôle de la Conférence. Celle-ci devrait examiner et adopter des règles internationales concernant le droit de grève, puisqu'elle était l'instance compétente pour trouver une solution. Le droit de grève était une question aux multiples facettes qui nécessitait un débat approfondi entre les acteurs tripartites du monde du travail. Une action normative de la Conférence était la seule voie à suivre.

Une large majorité de gouvernements a réaffirmé l'importance de la liberté syndicale et du droit de grève, et nombre d'entre eux ont mis en exergue leurs lois et pratiques nationales à cet égard.

Un grand nombre de gouvernements ont clairement dit être favorables à la saisine de la Cour, et souligné que les gouvernements avaient besoin de sécurité juridique quant à la portée des obligations découlant de la ratification de la convention n° 87. Tout en réaffirmant leur soutien aux solutions fondées sur le dialogue social, ils ont considéré que cette voie n'avait pas permis de régler un différend qui durait depuis trop longtemps. Il fallait débloquer l'impasse concernant un principe et droit fondamental au travail. Il fallait éviter que le différend décrédibilise encore plus l'OIT, s'agissant en particulier de sa fonction normative et de sa fonction de contrôle. Ces gouvernements ont dit être intimement convaincus que la saisine de la CIJ était la voie à suivre pour parvenir à la sécurité juridique. À cet égard, la plupart d'entre eux ont rappelé que l'avis consultatif serait contraignant pour l'OIT. Ils ont estimé par ailleurs que l'action normative proposée par le groupe des employeurs et par d'autres gouvernements ne pouvait pas garantir la sécurité juridique, étant donné que les Membres qui n'auraient pas ratifié l'instrument concerné resteraient dans l'incertitude découlant du différend relatif à la convention n° 87. Certains gouvernements ont souligné que le dialogue social aurait sa place lorsqu'il s'agirait de donner suite à la décision de la CIJ, le cas échéant.

Concernant les questions à poser à la CIJ, un appui a été exprimé à la première. Aucun gouvernement ne s'est dit favorable à la deuxième question énoncée dans la demande du groupe des travailleurs. Un gouvernement a estimé que la première question, sur le droit de grève, ne rendait pas pleinement compte du différend, tandis que la seconde, sur le mandat de la commission d'experts, ne pouvait pas être considérée comme une question d'interprétation au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.

Un certain nombre de gouvernements, tout en reconnaissant que la Constitution prévoit la possibilité de saisir la Cour en cas de difficulté d'interprétation, n'étaient pas favorables à cette saisine, qui, selon eux, devait être un dernier recours à envisager seulement après l'échec de tous les autres moyens. Pour certains de ces gouvernements, l'action normative de la Conférence serait la méthode la plus transparente, la plus appropriée et la plus logique pour formuler des règles de l'OIT faisant autorité en matière de droit de grève. Respectueuse des principes fondamentaux de l'OIT que sont le tripartisme et le dialogue social, l'action normative pouvait aboutir à un résultat équilibré et acceptable à l'échelle mondiale. S'il se révélait impossible de trouver une solution par le dialogue tripartite, la saisine de la CIJ resterait possible, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, en dernier recours.

Qu'ils soient favorables ou non à la saisine de la CIJ, nombre des participants étaient d'avis qu'il serait préférable de débattre et trancher la question au sein de la Conférence internationale du Travail. Ils ont indiqué que, même si le Conseil d'administration avait été dûment autorisé en 1949 à demander des avis consultatifs, l'évolution de la composition de l'OIT imposait que cette question soit examinée par l'organe délibérant suprême, par souci de légitimité. Un nombre tout aussi important d'orateurs, dont ceux qui avaient proposé l'amendement, ont estimé que le Conseil d'administration était compétent pour prendre cette décision.

Pour conclure, je pense que personne ne sera surpris de m'entendre dire qu'il semble y avoir une convergence de vues sur le diagnostic mais pas sur le remède. Les échanges ont mis en évidence la diversité et la divergence des points de vue sur cette question.

L'ouverture de l'échange de vues rendue possible par le comité plénier a été saluée et appréciée par tous les participants. J'espère que ce compte rendu a fait justice à la qualité des échanges ainsi qu'à l'engagement et au sens des responsabilités dont ont fait preuve les trois groupes.

Je n'ai aucun doute que le Conseil d'administration pourra maintenant prendre la suite, en session plénière, et avoir un débat constructif sur la voie à suivre.

71. **La Vice-présidente du groupe des employeurs**, répondant au rapport oral, précise que ce n'est pas parce que son groupe ne peut pas accepter la position du Bureau, selon laquelle les avis consultatifs de la CIJ sont juridiquement contraignants, ni accepter ou reconnaître l'approbation par la CIJ des opinions de la commission d'experts sur le droit de grève, qu'il n'acceptera aucun avis consultatif de la CIJ. En outre, le groupe des employeurs n'a pas dit qu'une action normative était la seule solution viable, mais il considère que la Conférence internationale du Travail, en tant qu'organe suprême de l'Organisation, devrait avoir la liberté de décider de la forme que doivent prendre les délibérations et les décisions.
72. Des questions se posent quant à l'impartialité du Bureau. Comme l'a fait observer le gouvernement de la Suisse, bien que la question dont le renvoi est proposé par le groupe des travailleurs soit identique à celle figurant dans le document GB.322/INS/5, le Bureau a refusé d'en faire une analyse juridique, par souci de neutralité et d'impartialité. Au cours des mois précédents, le Bureau a contourné les règles de procédure et de gouvernance pour aider le groupe des travailleurs à parvenir à ses fins et a tenu à l'écart le groupe des employeurs, au mépris de l'équilibre tripartite de l'OIT. Par exemple, le Bureau a permis au groupe des travailleurs d'inscrire une question à l'ordre du jour du Conseil d'administration sans soumission préalable au groupe de sélection, alors qu'il a refusé de faire de même pour le groupe des employeurs. De plus, les documents d'information concernant la demande du groupe des employeurs et celle du groupe des travailleurs ne présentent pas le même niveau de détail. Ainsi, le document concernant la proposition du groupe des travailleurs est accompagné des lettres de soutien des gouvernements, mais pas le document concernant les propositions du groupe des employeurs. Le Bureau a aussi tenu les gouvernements à l'écart en omettant de leur communiquer toutes les informations pertinentes. Le traitement injuste dont le Bureau a fait preuve à l'égard des mandants, qui tient davantage à une volonté politique qu'à un manque de professionnalisme de la part de son personnel, est totalement inadmissible.
73. Le projet de résolution initial est inapproprié et subjectif, en ce qu'il reflète uniquement la position du groupe des travailleurs et vise à vider de leur substance les discussions du Conseil d'administration. De nombreux gouvernements ont dit qu'une question d'une telle importance devrait selon eux être traitée par la Conférence internationale du Travail plutôt que par le Conseil d'administration. L'oratrice n'est pas d'accord avec l'affirmation figurant dans le projet de résolution initial, selon laquelle la difficulté d'interprétation découle d'une divergence de vues entre les mandants tripartites quant au point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Le différend trouve plutôt son origine dans le fait que la commission d'experts a, au fil du temps et de sa propre initiative, élaboré des règles relatives au droit de grève qui renvoient à cette convention, alors même que la Conférence a délibérément exclu ce droit du texte au moment de sa rédaction et son adoption. L'oratrice est également en profond désaccord avec l'affirmation selon laquelle «la seule solution viable consiste à solliciter un avis juridique faisant autorité auprès de la Cour», et rejette «le caractère définitif et contraignant de tout avis consultatif ainsi obtenu». Bien que ces phrases aient été supprimées dans l'amendement proposé par le groupe de 44 pays, elles ont été prononcées par les gouvernements dans leurs déclarations.

74. L'amendement au projet de résolution proposé par le groupe de 44 pays fait également référence au mandat de la commission d'experts. L'oratrice souhaite souligner que la commission d'experts a outrepassé son mandat en formulant des opinions détaillées sur le droit de grève, lesquelles ne sauraient être considérées comme une interprétation de la convention n° 87, puisqu'elles vont au-delà de son champ d'application. Cette situation est à l'origine de la «difficulté d'interprétation». En outre, la proposition consistant à remplacer la référence au Comité de la liberté syndicale par «les organes de contrôle de l'application des normes de l'OIT» est incorrecte sur le plan factuel, puisque parmi ces organes figurent le Comité de la liberté syndicale, qui ne contrôle pas l'application des normes telles que la convention n° 87, et la Commission de l'application des normes, qui n'estime pas que le droit de grève est couvert par cette convention.
75. Bien qu'elle appuie la suppression de la référence à «la sécurité juridique rétablie» proposée par le groupe de 44 pays, l'oratrice ne souscrit pas à la proposition d'ajouter le membre de phrase: «Notant que, malgré les tentatives menées de longue date, aucun consensus n'a été atteint par le dialogue tripartite», puisqu'il n'y a eu aucune tentative d'examiner le droit de grève à la Conférence, du fait du refus persistant du groupe des travailleurs d'inscrire à l'ordre du jour une discussion de fond sur cette question. La suppression de la référence dans le texte à l'Accord de 1946 conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'OIT montre également clairement que l'avis consultatif demandé à la CIJ sur ce fondement ne sera pas juridiquement contraignant. La résolution concernant les demandes d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice est dépassée, l'Organisation ayant beaucoup changé depuis son adoption en 1949. La Conférence conserve le droit de demander à la Cour des avis consultatifs à tout moment, en particulier sur des sujets aussi importants que le droit de grève. Le groupe des employeurs ne peut donc appuyer ni le projet de résolution initial ni l'amendement proposé par le groupe de 44 pays. Le sous-amendement du groupe des employeurs reflète l'opinion majoritaire au sein du comité plénier, selon laquelle la question devrait être soumise à la Conférence.
76. **La Vice-présidente du groupe des travailleurs** rappelle qu'il est demandé au Conseil d'administration de décider s'il renverra la difficulté d'interprétation devant la CIJ, en reconnaissant dans l'affirmative la pertinence de l'article 37 dans ce contexte. Elle rappelle également que le Directeur général a demandé instamment aux participants de s'abstenir de tenir certains propos et que cette demande a recueilli un large appui. Le Directeur général a prié le groupe des employeurs de retirer ses allégations de collusion. Ce dernier ne l'a pas fait, bien au contraire. Il est extrêmement problématique que l'impartialité du Bureau soit remise en cause simplement parce que certains mandants adhèrent plus étroitement que d'autres à un certain point de vue.
77. Le groupe des employeurs a déclaré que le différend à régler n'était pas une question d'interprétation. Pourtant, dans la contribution qu'elle a soumise le 24 octobre 2023 au nom du groupe des employeurs, l'Organisation internationale des employeurs a proposé qu'une action normative soit menée en 2024 en vue de l'adoption d'un protocole. Plus important encore, dans le premier paragraphe de ce document, le groupe des employeurs exprimait la conviction qu'un dialogue solide et durable était nécessaire pour résoudre cette difficulté déjà ancienne d'interprétation concernant le droit de grève dans le cadre de la convention n° 87. Le groupe des employeurs a donc expressément reconnu qu'il existait une difficulté d'interprétation et déclaré que l'action normative était le moyen le plus évident de résoudre la question. Puis il a exprimé le souhait de parvenir à un règlement rapide en recourant à une action normative plutôt qu'à des moyens qu'il qualifiait d'externes, ce qui montre qu'il est conscient de l'urgence.

78. Le groupe des travailleurs n'attend pas de la CIJ qu'elle crée plus d'obligations que celles déjà prévues dans la convention n° 87 et les orientations données par les organes de contrôle. Depuis plus de soixante-dix ans, les organes de contrôle de l'OIT considèrent que le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale, laquelle est consacrée dans la Constitution de l'OIT et dans la convention n° 87. Le groupe des travailleurs souhaite simplement que la CIJ confirme cette position adoptée de longue date, sans la modifier. Certains pays se sont dits vivement préoccupés par le fait qu'une question posée sur le point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87 puisse créer un droit de grève absolu. Le groupe des travailleurs affirme que, de son point de vue, il est certain que la CIJ n'ira pas au-delà de la pratique suivie à l'OIT. Il est simplement demandé à la CIJ de confirmer la légitimité des mesures prises par l'OIT et les organes de contrôle sur la base de la convention n° 87. Il y a peu de chances que la CIJ crée un droit de grève absolu ou confère davantage de pouvoir à la commission d'experts. Le mandat de la commission d'experts est établi par l'OIT elle-même et non par la CIJ. L'amendement proposé par le groupe de 44 pays cite ce mandat dans l'unique but de préciser qu'il a été accepté par tous les mandants tripartites et qu'il sous-tend tous les travaux menés au sein du système de contrôle.
79. Le groupe des employeurs continue d'invoquer le fait que, lors des travaux préparatoires de la convention n° 87, le droit de grève n'a pas été inclus ni expressément exclu. Il est vrai que les travaux préparatoires de n'importe quel texte juridique peuvent être utilisés pour expliquer ou prouver l'intention des rédacteurs. Néanmoins, conformément aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, et comme l'a récemment affirmé la CIJ, aux fins de l'interprétation d'un texte juridique, l'historique n'est pertinent que si le sens ordinaire à attribuer à une disposition, dans son contexte et à la lumière de son objet et de son but, conduit à des résultats absurdes. La CIJ se sert aussi des travaux préparatoires comme d'une source secondaire pour confirmer son interprétation d'un texte, si nécessaire. L'historique des négociations de la convention n° 87 montre que les travaux préparatoires ne sont pas concluants. Ils ne peuvent pas contribuer à régler le différend, parce qu'ils n'apportent pas la preuve que les délégués présents à la Conférence avaient bel et bien l'intention d'exclure le droit de grève de la convention n° 87. En revanche, il ressort des réponses aux questionnaires du Bureau que plusieurs gouvernements – et assurément pas la majorité – préféraient que la convention n° 87 porte uniquement sur la liberté syndicale et non sur le droit de grève. Les délégués à la Conférence qui ont soulevé une question à cet égard s'inquiétaient uniquement de l'exercice éventuel du droit de grève dans le secteur public, et non du droit de grève des travailleurs en général. La Conférence a finalement décidé d'adopter des principes généraux relatifs à la liberté syndicale, sans plus de détails. Par conséquent, les travaux préparatoires ne permettant pas d'établir que les délégués à la Conférence avaient l'intention d'exclure le droit de grève de la convention n° 87, ils ne sont pas considérés comme un élément déterminant. Il est donc important de tenir compte en priorité de la pratique ultérieurement suivie à l'OIT et dans ses États Membres, conformément aux dispositions de la Convention de Vienne. La pratique ultérieurement suivie à l'OIT s'entend des travaux des organes de contrôle. En outre, au moment de l'adoption de la convention n° 87, la liberté syndicale était déjà consacrée par la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie. De surcroît, selon le Comité de la liberté syndicale, qui tire son mandat de la Constitution de l'OIT, le droit de grève est protégé par le principe constitutionnel de la liberté syndicale ainsi que par la convention n° 87. À cet égard, il conviendrait de consulter la jurisprudence contenue dans la *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*.
80. La vice-présidente du groupe des travailleurs juge par ailleurs préoccupant que la question de la démocratisation du Conseil d'administration ou du degré de démocratie au sein de celui-ci vienne parasiter les autres débats, y compris en ce qui concerne le mandat donné au Conseil

d'administration pour porter les différends devant la CIJ. Le groupe des travailleurs est fermement attaché à la démocratie en général et à la démocratisation en tant que processus au sein de l'OIT. Cependant, comme toutes les autres voies ont été épuisées en l'espèce, il est temps de porter le différend devant la Cour. Des débats tripartites devraient être engagés après que la CIJ aura rendu sa décision. En tant que partenaire social, le groupe des travailleurs est l'interlocuteur avec lequel le groupe des employeurs devra poursuivre le dialogue s'il le souhaite et chercher un consensus. Cette question a fait l'objet de discussions approfondies, sans résultat. Il ne sert à rien à ce stade de les poursuivre.

81. Le groupe des employeurs a déclaré pendant le Comité plénier qu'il ne respecterait pas la décision de la CIJ – des propos scandaleux et contraires au principe de la primauté du droit. Il a heureusement nuancé sa position par la suite. Le groupe des travailleurs s'oppose à tous les amendements proposés par le groupe des employeurs.
82. **S'exprimant au nom d'une majorité de pays du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC)**, une représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran prie instamment le Bureau et le Conseil d'administration de tenir compte du fait que les États qui seront le plus touchés par les conséquences éventuelles d'une décision sur le droit de grève ne sont pas membres du Conseil d'administration. La majorité des pays du GASPAC préférerait donc que la décision soit prise par la Conférence et que le résultat de la session en cours soit soumis au Conseil d'administration en vue d'un examen plus approfondi avant d'être soumis à la Conférence pour décision finale.
83. Le consensus tripartite fondé sur le dialogue social devrait néanmoins rester la solution première pour régler les différends liés au monde du travail. En outre, les solutions internes, qui sont le seul moyen de garantir la participation active de tous les mandants de l'OIT, devraient être privilégiées et épuisées avant de s'orienter vers une saisine de la CIJ. Les processus internes de l'OIT et le tripartisme devraient par conséquent être renforcés. L'oratrice propose que des réunions tripartites soient organisées d'urgence en vue de trouver une solution juste qui réponde à la demande du groupe des travailleurs ainsi qu'aux préoccupations du groupe des employeurs et des gouvernements. Un protocole facultatif à la convention n° 87 pourrait être élaboré, de sorte que les États qui ont adopté la convention en 1948 ne soient pas obligés d'accepter les nouvelles interprétations. La majorité des pays du GASPAC n'acceptera aucun amendement ni aucune décision contraire à sa position.
84. **S'exprimant au nom de l'Argentine, du Brésil, du Chili et de la Colombie**, un représentant du gouvernement du Chili se dit surpris de voir que, plus de cent ans après sa fondation, l'OIT continue à débattre du point de savoir si le droit de grève est couvert par son cadre normatif. Ce droit est indissociable de la liberté syndicale, qui est un droit universel protégeant aussi bien les employeurs que les travailleurs. Si le dialogue social devrait être un outil pour régler les différends d'interprétation des normes du travail, les mandants tripartites sont en droit d'utiliser tous les mécanismes disponibles, y compris la saisine de la CIJ, pour tenter de parvenir à une solution lorsqu'il atteint ses limites. L'orateur soutient cette démarche, qui permettra d'assurer la sécurité juridique indispensable s'agissant du droit de grève. Le Bureau a toujours agi avec professionnalisme et impartialité, en respectant le Règlement du Conseil d'administration.
85. **S'exprimant au nom d'un groupe composé des pays du groupe des États arabes, d'une majorité de pays du GASPAC, de 17 pays africains et de 3 pays européens**, un représentant du gouvernement du Soudan déclare que le dialogue tripartite au sein de l'OIT reste le meilleur moyen de régler les différends. Bien que la saisine de la CIJ soit un droit constitutionnel pouvant être exercé après épuisement de tous les processus internes et de toutes les possibilités de

dialogue tripartite, la sécurité juridique devrait être assurée au moyen d'un processus participatif. Il est nécessaire que tous les États Membres participent aux discussions et à la prise de décision concernant la proposition de saisine de la CIJ, aussi cette décision devrait-elle être prise par la Conférence. En outre, la résolution autorisant le Conseil d'administration à saisir la Cour a été adoptée en 1949, lorsque les États Membres étaient beaucoup moins nombreux, et ne prive pas la Conférence du droit de prendre de telles décisions. Les discussions sur cette question devraient donc se poursuivre à la prochaine session du Conseil d'administration, et le Bureau devrait organiser des réunions tripartites dans l'intervalle. Le groupe de pays au nom duquel s'exprime l'orateur ne souscrit pas au projet de décision.

86. **S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, un représentant du gouvernement de l'Espagne déclare soutenir pleinement le Bureau pour le travail exhaustif accompli en vue de préparer les discussions. L'amendement proposés par le groupe de 44 pays devrait permettre de rallier le soutien le plus large possible. La saisine de la CIJ pourrait conduire à la confirmation que le droit de grève est couvert par la convention n° 87, ce qui serait conforme à l'interprétation des organes de contrôle de l'OIT. Le fait de confier à la Conférence internationale du Travail le soin de prendre la décision de renvoi risque de prolonger un différend déjà ancien sans apporter de nouvelles solutions, raison pour laquelle l'intervenant ne soutient pas les sous-amendements proposés par le groupe des employeurs.
87. **Un représentant du gouvernement de l'Argentine**, rappelant que la question à l'examen n'est pas nouvelle et qu'elle est préjudiciable au bon fonctionnement des organes de contrôle de l'OIT, appuie la demande du groupe des travailleurs visant à solliciter l'avis consultatif de la CIJ. Cette démarche est autorisée par la Constitution de l'OIT, laquelle prime sur toutes les autres dispositions normatives ou procédurales. S'il ne fait aucun doute qu'un droit aussi important que le droit de grève est couvert par la convention n° 87, la sécurité juridique en la matière est indispensable pour mieux défendre les droits collectifs. L'intervenant se félicite que le groupe des travailleurs ait reconnu qu'il n'y avait plus lieu de traiter sa deuxième question, et soutient le projet de décision.
88. **Un représentant du gouvernement de la Barbade** fait observer que, tant que la Constitution ou le Règlement du Conseil d'administration ne sont pas modifiés, les règles existantes, notamment celles qui régissent la délégation de pouvoir, restent en vigueur. Le rapport de force entre les employeurs et les travailleurs est foncièrement déséquilibré. Le droit d'association dont jouit la partie la plus faible perdrait tout son sens s'il n'incluait pas également le droit d'utiliser tous les outils à disposition pour lui permettre de se faire voir, de se faire entendre et de se mobiliser de manière respectueuse. L'OIT devrait éclairer ses États Membres sur la question de savoir si la convention, sous son libellé actuel, inclut le droit de grève, comme le pensent nombre d'États Membres.
89. L'intervenant se dit préoccupé par la crédibilité du système de contrôle de l'OIT. L'OIT et ses États Membres devraient comprendre parfaitement la teneur des conventions de l'Organisation. Cette dernière s'efforce vainement de résoudre le différend depuis nombreuses années. Elle doit donc recourir aux méthodes prévues par sa Constitution, sauf s'il apparaît clairement que le mode de règlement des différends envisagé est déraisonnable, peu fiable ou injuste. La Barbade ne pense pas que ce soit le cas. Elle estime qu'il convient de saisir la CIJ et appuie le projet de décision proposé par le groupe de 44 pays.
90. **Un représentant du gouvernement du Brésil** estime que l'article 37 de la Constitution de l'OIT ne laisse aucun doute quant à la légalité du renvoi du différend devant la CIJ. Les points de vue divergents du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs semblent totalement figés. Il y a toutefois urgence à assurer la sécurité et la clarté juridiques et quant

au champ d'application de la convention n° 87. Le projet de résolution figurant dans le document du Bureau porte essentiellement sur deux questions cruciales: l'interprétation de la convention n° 87 et le mandat de la commission d'experts. La saisine de la CIJ, solution de dernier recours pour garantir la sécurité juridique à tous les mandants tripartites, est conforme à la Constitution de l'OIT. Le dialogue social, outil qui a les faveurs du Brésil, s'est soldé par un échec au bout de onze années. La visée essentielle de la convention n° 87 est une démocratisation des lieux de travail qui permet d'équilibrer le rapport de force entre les travailleurs et les employeurs. En ne prenant pas de décision au sujet du droit de grève, les mandants ont perpétué les atteintes à ce principe fondamental. Le droit de grève est intrinsèquement lié à la liberté syndicale et au droit de négociation collective, valeurs incontestables qui protègent aussi bien les travailleurs que les employeurs et constituent pour les gouvernements un gage de stabilité, tant en matière normative que sur le plan social. Le Brésil approuve la résolution amendée présentée par la Colombie au nom du groupe de 44 pays et approuve pleinement l'objet de la session spéciale du Conseil d'administration.

91. **Un représentant du gouvernement de la Colombie** dit que le droit de grève est intrinsèquement lié à la liberté syndicale, au droit d'organisation et de négociation collective – un principe qui, dans les sociétés démocratiques, se voit confirmé par les tribunaux et la législation. Il s'agit d'un droit habilitant qui peut être invoqué en l'absence d'autres options. En Colombie, les diverses procédures régissant les grèves tiennent compte des recommandations de l'OIT. Les gouvernements ont besoin de sécurité juridique quant aux obligations qui leur incombent au titre de la convention n° 87. La commission d'experts, entité indépendante, impartiale et objective, est chargée d'interpréter les normes dans le cadre de ses fonctions de contrôle. Le fait de remettre en cause le mandat ou les conclusions de la commission d'experts porte atteinte à la crédibilité de l'OIT, conduit à un déficit de sécurité juridique et, par voie de conséquence, compromet les efforts déployés par l'Organisation pour inciter les États Membres à appliquer effectivement les normes internationales du travail. Des tentatives sont entreprises depuis des dizaines d'années pour régler le différend par divers moyens, et l'OIT doit dès lors recourir à la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT et demander à la CIJ de rendre au plus vite un avis consultatif sur la question de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87. C'est dans cette perspective que l'intervenant, au nom d'un groupe de 44 pays, a présenté un amendement comportant une résolution. La Colombie ne soutient pas le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs.
92. **Une représentante du gouvernement de l'Équateur** déclare que, avant de soumettre le différend à la CIJ – si la décision démocratique du Conseil d'administration allait dans ce sens –, tout doit être mis en œuvre pour le résoudre au sein de l'OIT, dans le cadre du dialogue social. Une autre solution consisterait à instituer un organe quasi judiciaire temporaire qui serait chargé de contrôler l'application des dispositions de la convention n° 87. L'Équateur serait également disposé à soutenir l'adoption d'un protocole, qui devrait être ratifié par les États Membres. Cette formule donnerait une plus grande souplesse concernant la convention n° 87 ou permettrait l'élargissement des obligations qui y sont énoncées.
93. **Une représentante du gouvernement du Gabon** indique que son pays, désireux d'obtenir une décision définitive sur ce différend déjà ancien, est favorable à la saisine de la CIJ. Toutefois, compte tenu de la spécificité de la procédure à engager et des conséquences qu'elle pourrait avoir sur les législations nationales, la saisine en question ne devrait être décidée qu'après un examen de la question à la prochaine session de la Conférence internationale du Travail, l'objectif étant d'obtenir un mandat exprès de la part de l'ensemble des mandants. Le Gabon est donc favorable à une saisine de la CIJ, pour autant que ce soit la Conférence, et non le Conseil d'administration, qui prenne la décision.

94. **Une représentante du gouvernement de l'Inde** fait observer que ce désaccord fondamental, lourd de conséquences, a de profondes répercussions au niveau mondial. Il ne serait de ce fait ni équitable ni juste que le Conseil d'administration prenne la décision de saisir la CIJ. Il convient d'élargir la discussion et de permettre à tous les membres de l'OIT d'y participer, dans le cadre de la Conférence internationale du Travail. L'intervenante soutient donc la déclaration faite par le représentant du gouvernement du Soudan au nom d'un groupe de pays.
95. **Un représentant du gouvernement du Japon** souligne que la discussion du Conseil d'administration sur le cadre de procédure établi pour la saisine de la CIJ n'a abouti à aucune conclusion et qu'il convient d'abord de déterminer ce cadre. Il faut avoir épuisé toutes les possibilités offertes par les discussions tripartites avant de saisir la CIJ. La saisine de la Cour, dans la mesure où elle créerait un précédent, doit être considérée comme la solution de dernier recours. Néanmoins, le différend a été examiné sous tous ses aspects, comme l'attestent la déclaration du groupe des travailleurs et le projet de décision amendé présenté par la Colombie au nom d'un groupe de pays. Le droit de grève n'est pas un droit absolu et peut faire l'objet de restrictions pour certaines catégories de travailleurs et dans certaines situations. Par ailleurs, aucune disposition concernant le droit de grève n'a été incluse dans la convention n° 87 lors de son adoption, et les 158 États Membres qui ont ratifié la convention ne parviennent toujours pas à dégager une vision commune cohérente de la portée du droit de grève. L'intervenant demande au Bureau de préciser si la discussion se fonde sur le principe – énoncé dans la déclaration faite par le groupe gouvernemental à la réunion tripartite de 2015 sur la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève – voulant que le droit de grève ne soit pas absolu et que la portée et les conditions d'exercice de ce droit soient réglementées au niveau national.
96. **Une représentante du gouvernement de la Malaisie** est favorable à un règlement interne du différend, la saisine de la CIJ ne devant intervenir qu'en dernier ressort. Elle demande instamment au Bureau de créer un tribunal interne indépendant qui puisse rapidement statuer sur le litige. La réglementation des grèves est devenue problématique pour les mandants en raison de l'incertitude qui règne. S'il persistait, le différend pourrait nuire au système de contrôle et à la crédibilité de l'OIT, en sa qualité d'organisation chargée de l'établissement de normes internationales du travail, et compromettre l'application efficace de ces dernières.
97. **Une représentante du gouvernement du Mexique** souligne l'importance de mettre en œuvre l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT pour assurer la sécurité juridique et mettre fin à une controverse le long date. Un avis consultatif de la CIJ constituerait une assise solide pour l'application de la convention n° 87, dans l'intérêt des droits des travailleurs et, à ce titre, renforcerait le droit international, les droits de l'homme, le tripartisme et le dialogue social. La résolution de 1949 autorisant le Conseil d'administration à soumettre le différend à la CIJ, il n'est pas nécessaire de passer par la Conférence. Le Mexique soutient l'amendement proposé par le groupe de 44 pays, sans le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs.
98. **Un représentant du gouvernement de la Namibie** fait observer que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève a porté atteinte au mandat normatif de l'Organisation et à la crédibilité de son système de contrôle. La question étant de nature juridique et non politique, il convient d'invoquer l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT pour parvenir à un règlement juridique du différend. La Namibie appuie donc l'amendement proposé par le groupe de 44 pays, mais rejette le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs.

- 99. Un représentant du gouvernement du Niger** se dit favorable à la saisine de la CIJ, tout en soulignant qu'il est important d'assurer la participation de toutes les parties concernées, notamment les États qui ont ratifié la convention n° 87. Il demande des éclaircissements sur les conséquences que pourrait avoir un avis consultatif reconnaissant que le droit de grève est protégé par la convention n° 87 pour les États qui ont ratifié la convention mais ne reconnaissent pas le droit de grève, et, à l'inverse, sur les conséquences que pourrait avoir un avis de la CIJ estimant que le droit de grève n'est pas protégé par la convention n° 87 pour les États qui ont ratifié la convention et reconnaissent le droit de grève.
- 100. Un représentant du gouvernement du Nigéria** est conscient qu'il y a avantage à poursuivre le dialogue, mais insiste sur la nécessité de mettre un terme à l'incertitude et de trouver à cette fin à un moyen d'aller de l'avant. Il suggère donc de tenir des consultations en vue d'une poursuite de la discussion à la 350^e session (mars 2024) du Conseil d'administration et à la 112^e session (juin 2024) de la Conférence internationale du Travail. Le gouvernement du Nigéria est disposé à faire preuve de souplesse en ce qui concerne les modalités de la discussion, à condition qu'un accord puisse être établi sur la manière de régler le problème. L'intervenant aimerait savoir de façon plus précise s'il appartient à la Conférence de décider d'une saisine de la CIJ, et souhaite être éclairé sur les conséquences, prévues ou imprévues, que pourrait avoir le projet de résolution.
- 101. Un représentant du gouvernement de la Fédération de Russie** déclare que, compte tenu de la division manifeste au sein du Conseil d'administration sur cette question, la poursuite du dialogue social est la seule façon d'aller de l'avant. Il n'est de ce fait pas favorable à une décision de saisir la CIJ qui ne recueillerait pas l'adhésion d'une proportion importante des participants. Il souscrit aux déclarations faites au nom des membres du GASPAC, de l'ASEAN et du groupe de pays représenté par le Soudan.
- 102. Un représentant du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord** reconnaît l'importance du dialogue social. Toutefois, dans certains cas exceptionnels, lorsque les tentatives multiples et répétées de dialogue tripartite restent trop longtemps vaines, il convient d'envisager d'autres solutions pour permettre à l'Organisation d'aller de l'avant. L'intervenant réitère de ce fait le soutien du gouvernement du Royaume-Uni à l'amendement proposé par le groupe de 44 pays aux fins d'une saisine de la CIJ en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.
- 103. Le Directeur général**, répondant à la question du représentant du gouvernement du Niger, dit qu'il n'est pas possible de spéculer sur le contenu ou les conséquences d'un avis consultatif de la CIJ. Il ajoute que le Bureau fournira à l'ensemble des membres du Conseil d'administration une réponse écrite détaillée au sujet des commentaires formulés par le groupe des employeurs au sujet de ce que ce dernier considère comme un manque d'impartialité de la part du Bureau.
- 104. Une représentante du Directeur général** (directrice du Département des normes internationales du travail), répondant à la question du représentant du gouvernement du Japon, confirme que la commission d'experts a toujours affirmé que le droit de grève n'était pas un droit absolu.
- 105. Un autre représentant du Directeur général** (Conseiller juridique), répondant aux demandes de précision du représentant du gouvernement du Nigéria, explique qu'il existe deux bases juridiques (ou «titres de compétence») concurrentes pour demander un avis consultatif à la CIJ. La première est l'article 37, paragraphe 1 de la Constitution de l'OIT – initialement l'article 423 du Traité de Versailles – qui prévoit que l'Organisation demande des avis consultatifs à la CIJ au sujet de l'interprétation de la Constitution ou des conventions internationales du travail. La

seconde est l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, conclu en 1946, aux termes duquel l'Assemblée générale des Nations Unies 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. Le paragraphe 3 du même article dispose que ces demandes peuvent être adressées par la Conférence internationale du travail ou par le Conseil d'administration autorisé par la Conférence. Cette autorisation a été accordée trois ans plus tard, en 1949. La Conférence et le Conseil d'administration jouissent donc de l'autorisation permanente de l'Assemblée générale des Nations Unies pour demander des avis consultatifs à la CIJ, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies.

106. En ce qui concerne les conséquences de l'amendement et du sous-amendement, l'intervenant précise que l'adoption de l'amendement proposé par le groupe de 44 pays impliquerait que l'on soumette la ou les questions juridiques concernées à la CIJ et qu'on lui demande de rendre d'urgence un avis consultatif. Le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs vise quant à lui à inscrire une question à l'ordre du jour de la 112^e session (juin 2024) de la Conférence. Sauf si elle fait consensus, la décision d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence doit, en application du paragraphe 5.1.1 du Règlement du Conseil d'administration, faire l'objet d'un deuxième examen à une session suivante du Conseil d'administration.
107. En ce qui concerne la demande de précision du représentant du gouvernement du Niger, l'intervenant reprend à son compte l'avis du Directeur général selon lequel il n'est pas possible de spéculer sur l'incidence ou les répercussions juridiques du futur avis consultatif, d'autant plus que le Conseil d'administration n'a pas arrêté la question ou les questions à soumettre à la CIJ. Lorsqu'il aura été rendu, l'avis consultatif devra être analysé et soumis au Conseil d'administration – ou à la Conférence, selon l'organe qui sera à l'origine de la demande – en vue d'un débat et d'une décision sur les mesures envisageables pour la suite. La CIJ a précisé à de nombreuses reprises que son rôle était de fournir une assistance juridique aux organisations requérantes, auxquelles il appartient de décider de la suite à donner.
108. **La Vice-présidente travailleuse** indique que la décision de demander la saisine de la Cour internationale de Justice n'a pas été prise à la légère. En effet, depuis que le groupe des employeurs a pour la première fois contesté l'interprétation de la convention n° 87 en 2012, des travaux considérables ont été menés, qui comprennent l'élaboration d'un plan de travail visant à renforcer le système de contrôle. Certains gouvernements s'inquiètent de l'incidence de ce renvoi devant la CIJ, mais il convient également de tenir compte du préjudice immense que cette difficulté d'interprétation persistante cause à l'exercice d'un droit fondamental des travailleurs, et de l'insécurité qu'elle génère pour la protection syndicale. En outre, les organes de contrôle ont été considérablement entravés dans leur capacité à formuler des orientations sur ce droit fondamental. Un accord n'ayant pu être trouvé, il est naturel de se tourner vers la CIJ. Aucune disposition de la Constitution ne suggère que la saisine de la CIJ n'est possible qu'après épuisement de toutes les autres options; dans tous les cas, la question est à l'examen depuis déjà plusieurs années. Il est temps pour le Conseil d'administration de prendre une décision, ce qui n'empêchera pas pour autant la tenue d'autres discussions, car l'approche démocratique de l'Organisation peut toujours être améliorée. Le groupe des travailleurs demande donc que l'amendement du groupe de 44 pays contenant un projet de résolution soit soumis à un vote.
109. **S'exprimant au nom du groupe des États arabes**, un représentant du gouvernement du Maroc prend note de l'explication selon laquelle la Conférence, comme le Conseil d'administration, peut décider de renvoyer une question devant la CIJ. La Conférence étant une

enceinte plus inclusive que le Conseil d'administration, il est logique de lui soumettre en premier une question aussi importante. Refuser de le faire va à l'encontre de l'image de «maison du dialogue» qui est associée à l'OIT.

110. Le groupe propose donc un sous-amendement tendant à ajouter, au début du premier paragraphe du dispositif de la résolution, le membre de phrase «de soumettre à la 112^e session de la Conférence internationale du Travail, pour considération, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, la question de savoir s'il convient», avant «de demander à la Cour internationale de Justice [...]», et à sous-amender comme suit le texte introductif du deuxième paragraphe du dispositif: «Selon le résultat obtenu à la Conférence internationale du Travail, charge le Directeur général, s'il en est ainsi décidé:». Le propos n'est pas de remettre en question la Constitution de l'OIT ou toute autre base juridique établie pour la gouvernance de l'Organisation, mais est simplement de progresser vers un consensus. Dans ce contexte, le groupe des États arabes demande au Bureau quelles sont les conditions à satisfaire pour inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence.
111. **La Vice-présidente travailleuse** demande si des sous-amendements peuvent encore être proposés, étant donné qu'elle a demandé un vote.
112. **Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) précise que les demandes de vote sont notées par le Président mais que, conformément à la pratique établie, elles n'appellent pas de décision immédiate. Bien que le Règlement lui donne la faculté de déterminer si une question doit ou non être mise aux voix, et à quel moment cela doit être fait, le Président doit continuer de rechercher la convergence dans la mesure du possible, selon la pratique habituellement suivie à l'OIT, ce qui peut impliquer la soumission d'autres sous-amendements, comme dans le présent cas.
113. **La Vice-présidente employeuse** observe aussi, comme l'a clairement expliqué le Conseiller juridique, que l'autorisation accordée en 1949 au Conseil d'administration de demander l'avis consultatif de la CIJ n'enlève pas à la Conférence le pouvoir d'en faire de même. La difficulté d'interprétation de longue date découle du refus systématique du groupe des travailleurs d'examiner la question à la Conférence, alors même que l'intention des rédacteurs de la convention n° 87 était que le droit de grève fasse l'objet d'une norme distincte et qu'il a été proposé à plusieurs reprises au fil des ans d'engager une action normative. Chacun reconnaît l'importance du principe de la liberté syndicale, et le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs ont publié en 2015 une déclaration conjointe indiquant que le droit de grève est un instrument légitime de défense des intérêts des travailleurs. Le groupe des employeurs n'a jamais demandé la saisine de la Cour internationale de Justice, car il pense que la question devrait être réglée par le dialogue social dans le cadre d'une discussion normative à la Conférence, qui permettrait à tous les mandants d'exprimer leurs vues selon des règles claires pour la prise de décision. Si le sous-amendement proposé par le groupe des États arabes recueille un consensus, le groupe des employeurs est prêt à l'appuyer dans un esprit de consensus. La Vice-présidente employeuse prie instamment les autres membres du Conseil d'administration de soutenir ce sous-amendement pour éviter d'alimenter encore les divisions et de porter davantage atteinte aux travaux de l'Organisation.
114. **S'exprimant au nom d'une majorité de pays du GASPAC**, une représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran se dit favorable au sous-amendement proposé par le groupe des États arabes et demande qu'il soit soumis à un vote.
115. D'après **la Vice-présidente travailleuse**, le sous-amendement proposé donne à penser que tous les travaux préparatoires de la session spéciale n'ont pas été suffisants. La tenue d'une discussion ouverte sur la question à la Conférence ne permettrait pas d'obtenir un résultat

clair. Il s'agit d'une difficulté d'interprétation sur une question cruciale qui affaiblit la protection d'un droit fondamental des travailleurs. Le Conseil d'administration a pour responsabilité et pour mandat de décider du renvoi de la question devant la CIJ. Par conséquent, la Vice-présidente travailleuse prie instamment le Président de demander un vote.

116. **S'exprimant au nom du groupe des États arabes**, le représentant du gouvernement du Maroc précise que le sous-amendement qu'il a proposé vise simplement à ce qu'une décision soit prise de la manière la plus inclusive possible. Il demande pourquoi le Conseil d'administration s'oppose à une approche inclusive. Demander l'approbation de la Conférence enverrait un message positif au monde extérieur et montrerait que la décision a été prise à la majorité.
117. **La Vice-présidente travailleuse** déclare que la notion d'inclusivité est extrêmement complexe. L'OIT est une organisation tripartite, et les opinions des travailleurs et des employeurs de tous les États Membres sont représentées au Conseil d'administration par les porte-parole. Bien que les gouvernements souhaitent prendre part à la discussion, le comité plénier n'est pas nécessairement le format le plus inclusif pour les travailleurs. Les vives préoccupations exprimées depuis onze ans par le groupe des travailleurs ne sont aucunement prises en compte.
118. En vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, tous les organes, aussi bien le Conseil d'administration que la Conférence, sont tenus de soumettre les difficultés d'interprétation à l'appréciation de la CIJ. L'oratrice ne voit pas l'utilité de poser la même question à la Conférence. Le groupe des travailleurs compte bien examiner des mesures visant à améliorer l'inclusion, mais cela ne justifie pas de retarder davantage une décision en renvoyant la question devant la Conférence. Par conséquent, la Vice-présidente travailleuse ne souscrit pas au sous-amendement proposé par le groupe des États arabes.
119. **La Vice-présidente employeuse** indique que la Conférence internationale du Travail est la seule enceinte dans laquelle l'ensemble des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sont présents et ont un droit de vote. Le comité plénier est utile, mais seuls des gouvernements supplémentaires peuvent y prendre la parole, et non des représentants supplémentaires des partenaires sociaux; il ne peut donc pas remplacer la Conférence. L'oratrice ne comprend pas pourquoi le groupe des travailleurs s'oppose à ce que la question soit débattue dans l'enceinte la plus représentative.
120. Le Conseil d'administration est actuellement saisi de deux propositions visant à inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence et, selon le paragraphe 5.1.1 de son Règlement, il ne peut, lorsqu'il est appelé à discuter pour la première fois une proposition d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence, prendre de décision qu'à la session suivante, sauf assentiment unanime des membres présents. Ainsi, en cas de divergence de vues, il faudra tenir une autre discussion à ce sujet à la prochaine session du Conseil d'administration.
121. **Une représentante du gouvernement de l'Inde** demande tout d'abord des éclaircissements au Conseiller juridique sur le point de savoir si l'autorisation donnée par la Conférence au Conseil d'administration de renvoyer des questions juridiques devant la CIJ est un blanc-seing d'application générale en toute situation et à tout moment, qui n'admet aucune exception constitutionnelle. Deuxièmement, elle observe que, d'après la jurisprudence, lorsqu'une question touche l'instance suprême de l'Organisation, toute décision prise sans consulter celle-ci par un organe auquel elle a délégué son pouvoir risque d'être partiellement entachée d'invalidité, voire de manquer à l'éthique. Le Conseil d'administration ne saurait présumer que les Membres de l'OIT ne souhaiteraient pas participer au processus de prise de décision plus large et plus inclusif que permet la Conférence. L'oratrice demande par ailleurs si, étant donné que des discussions doivent avoir lieu à deux sessions du Conseil d'administration avant qu'une

question puisse être inscrite à l'ordre du jour de la Conférence, la discussion tenue à la session de mars 2023 du Conseil d'administration sur le cadre de procédure concernant le renvoi de difficultés d'interprétation devant la CIJ au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution peut être considérée comme une première discussion. L'Inde soutient le sous-amendement proposé par le groupe des États arabes.

122. **Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) indique que l'article IX de l'Accord de 1946 entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail est très clair: l'Assemblée générale des Nations Unies autorise l'OIT à demander des avis consultatifs à la CIJ sur des questions juridiques se posant dans le cadre de son activité, et les demandes peuvent être adressées à la Cour par la Conférence internationale du Travail ou par le Conseil d'administration autorisé par la Conférence. En l'absence de précision supplémentaire, les deux organes sont donc titulaires d'une autorisation expresse et sont dûment habilités à renvoyer des difficultés ou questions d'interprétation devant la CIJ. Quant au point de savoir s'il peut être présumé que les délégués tripartites à la session annuelle de la Conférence souhaitent prendre part au processus de prise de décision, ce n'est pas une question juridique, et l'orateur s'abstiendra d'exprimer une opinion à ce sujet.
123. Le Conseiller juridique confirme que, conformément au paragraphe 5.1.1 du Règlement du Conseil d'administration, lorsque le Conseil d'administration est appelé à discuter pour la première fois d'une proposition d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence, il ne peut, sauf assentiment unanime des membres présents, prendre de décision qu'à la session suivante. Lorsqu'il a discuté à sa 347^e session (mars 2023) du cadre de procédure présenté à l'annexe I du document GB.347/INS/5 aux fins du renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la CIJ – lequel cadre renfermait des orientations non contraignantes pour utilisation future –, le Conseil d'administration n'a aucunement abordé la possibilité de renvoyer devant la CIJ la difficulté d'interprétation particulière concernant la convention n° 87, qui a trait au droit de grève. Cette discussion ne peut donc pas être considérée comme une première discussion de la proposition d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence.
124. Au sujet du sous-amendement proposé par le groupe des États arabes, l'orateur note qu'il est inexact de dire que le Conseil d'administration peut décider, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, de soumettre une question à la Conférence pour considération. L'article mentionné concerne la soumission de questions à l'appréciation de la CIJ. Le Conseiller juridique croit comprendre que le sous-amendement vise à inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence et suggère donc que le texte soit reformulé en conséquence.
125. **La Vice-présidente travailleuse** fait observer que, dans la mesure où son groupe a écrit pour la première fois au Directeur général en juillet 2023 en invoquant l'article 37, paragraphe 1, tous les États Membres ont été informés de la situation et invités à formuler des observations sur le rapport d'information du Bureau, suivant un processus que l'on ne peut que qualifier d'inclusif. Le comité plénier a été organisé de façon que tout État Membre désireux de participer puisse le faire. Cependant, tous les mandants de l'OIT n'ont pas à entrer dans les moindres détails des travaux du Conseil d'administration. Reconnaisant que le Président peut continuer à rechercher la convergence après une demande de vote, la Vice-présidente travailleuse ajoute que la poursuite des discussions sur le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs – que le groupe des travailleurs ne peut pas accepter – ne laisse entrevoir aucune convergence.
126. **S'exprimant au nom du groupe des États arabes**, un représentant du gouvernement du Maroc propose que le sous-amendement présenté par son groupe soit modifié pour tenir compte des observations du Conseiller juridique.

- 127. Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) propose que, par souci d'exactitude, le membre de phrase «*, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT,*» soit placé après «*s'il convient de demander*».
- 128. Une représentante du gouvernement de la Namibie** fait observer que, selon le paragraphe 5.7.3 du Règlement du Conseil d'administration, le Président peut déterminer l'ordre dans lequel les amendements doivent être discutés et faire l'objet d'une décision. La manière de procéder la plus efficace serait de soumettre à un vote le sous-amendement proposé par le groupe de 44 pays. Les manœuvres non démocratiques qui ne respectent pas les procédures du Conseil d'administration devraient être évitées. Il convient de prendre en considération le coût que représente pour les gouvernements l'envoi de délégations à des réunions où le fond du problème n'est pas examiné.
- 129. Un représentant du gouvernement du Brésil** déclare que, même si une décision de la Conférence serait indubitablement plus démocratique, la question est à l'ordre du jour de la session du Conseil d'administration, et c'est à lui qu'il incombe de décider. Il relève que sa participation aux sessions du Conseil d'administration a un coût très élevé pour son gouvernement et qu'il ne peut donc rentrer dans son pays sans qu'une décision ait été prise. La question devrait être mise aux voix.
- 130. La Vice-présidente employeuse** est d'avis que le processus mené jusqu'à présent est loin d'être inclusif; le groupe des travailleurs a adressé au Directeur général une lettre sur la question en juillet, au moment où beaucoup de personnes étaient en vacances, ne laissant ainsi au groupe des employeurs et aux gouvernements que très peu de temps pour tenir des consultations et prendre des décisions. L'oratrice rappelle que certains gouvernements qui appellent à un vote ont précédemment dit que le vote devrait être un mécanisme de dernier recours, notamment pour les questions de fond comme celle qui nous occupe, car cela porterait préjudice à l'Organisation. De plus, il ne s'agirait pas d'une solution de dernier recours, puisque qu'il n'y a jamais eu de dialogue social sur cette question, le groupe des travailleurs ayant refusé qu'une question soit inscrite à l'ordre du jour de la Conférence pour que le droit de grève fasse l'objet d'une discussion de fond. C'est précisément dans l'intérêt du dialogue social que le groupe des employeurs souhaite à présent soumettre la question à la Conférence. La Vice-présidente employeuse rejette l'idée d'un vote sur la question et demande au Président de continuer à essayer d'obtenir une convergence de vues, même s'il faut attendre la 350^e session (mars 2024) du Conseil d'administration.
- 131. S'exprimant au nom d'une majorité de pays du GASPAC**, une représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran relève que de nombreux gouvernements ne sont pas encore parvenus au terme des consultations tripartites internes qu'ils ont engagées sur la question. Elle estime que le Conseil d'administration devrait en référer à la Conférence pour obtenir une décision finale inclusive.
- 132. S'exprimant au nom du groupe de 44 pays**, un représentant du gouvernement de la Colombie déclare, à propos du sous-amendement proposé par le groupe des États arabes, que l'inscription de la question à l'ordre du jour de la Conférence serait une perte de temps, car la seule réponse possible pour celle-ci serait de saisir la CIJ. L'orateur n'a rien contre l'inclusivité ni la recherche d'un processus plus démocratique. Il estime toutefois que le Conseil d'administration a suffisamment discuté pour pouvoir prendre sa décision et qu'il doit cesser de tourner en rond. Le représentant du gouvernement de la Colombie demande donc un vote.
- 133. Un représentant du gouvernement du Bangladesh** déclare que, comme la réponse apportée à la difficulté d'interprétation sera applicable à tous les pays, il serait préférable d'adopter une approche inclusive et de soumettre la question à la Conférence.

- 134. Un représentant du gouvernement de la Chine**, soulignant qu'il convient de respecter le principe du tripartisme, se dit favorable au sous-amendement proposé par le groupe des États arabes, qui lui semble être une solution constructive, pragmatique, impartiale et inclusive, et probablement la plus acceptable.
- 135. Le Président** fait observer que le Conseil d'administration est saisi d'un amendement et de deux sous-amendements et que, après de longs débats et de vaines tentatives pour parvenir à des opinions convergentes ou des compromis, le groupe des travailleurs et un certain nombre de gouvernements ont demandé un vote. Compte tenu de la situation, le recours au vote semble inévitable.
- 136. Le Greffier du Conseil d'administration** rappelle que, conformément au paragraphe 5.7.3 du Règlement du Conseil d'administration, il revient au Président de déterminer l'ordre dans lequel les amendements et les sous-amendements doivent être discutés et faire l'objet d'une décision. Il suggère que le Conseil d'administration se prononce d'abord sur le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs. En cas de rejet, le Conseil d'administration pourrait alors se prononcer sur le sous-amendement proposé par le groupe des États arabes. Puis, en cas de nouveau rejet, sur l'amendement initial.
- 137. Le Président** demande que le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs soit soumis à un vote à main levée.
- 138. Le Greffier du Conseil d'administration** présente la procédure de vote, en indiquant qu'aucun membre gouvernemental titulaire n'est privé du droit de vote en raison d'un retard dans le paiement de la contribution de son État.
- (Le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs est rejeté par 29 voix contre 14, avec 10 abstentions.)*
- 139. Le Greffier du Conseil d'administration** invite le Conseil à voter à main levée sur le sous-amendement proposé par le groupe des États arabes.
- (Le sous-amendement proposé par le groupe des États arabes est rejeté par 29 voix contre 23, avec 4 abstentions.)*
- 140. La Vice-présidente employeuse** demande au Bureau de vérifier le nombre de voix en faveur du sous-amendement proposé par son groupe, qui est selon elle supérieur à celui annoncé.
- 141. Le Président** déclare que, eu égard aux préoccupations exprimées par le groupe des employeurs, le sous-amendement proposé par ce groupe sera de nouveau mis aux voix afin de garantir l'intégrité de la procédure.
- 142. Une représentante du gouvernement des États-Unis**, soulevant une motion d'ordre, déclare qu'un nouveau vote sur le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs pourrait modifier le résultat des votes sur l'amendement et l'autre sous-amendement, et demande des précisions au sujet de la procédure.
- 143. Le Conseiller juridique** indique que, conformément au paragraphe 6.1.2 du Règlement du Conseil d'administration, en cas d'incertitude sur le résultat d'un vote, le Président est habilité à demander qu'il soit procédé à un nouveau vote. Toutefois, si le Président estime que rien dans le déroulement du vote ou le décompte des voix ne pose de problème manifeste, il peut confirmer le résultat déjà annoncé.
- 144. La Vice-présidente travailleuse** demande ce qu'il en est du vote sur le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs.

- 145. Le Greffier du Conseil d'administration** répond que, conformément à la décision du président, le Conseil d'administration s'apprête à procéder à un nouveau vote à main levée sur le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs, afin de ne laisser planer aucun doute sur la transparence et l'intégrité de la procédure.

(Le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs est rejeté par 30 voix contre 16, avec 8 abstentions.)

- 146. Le Greffier du Conseil d'administration** indique que le Conseil d'administration procèdera ensuite à un vote à main levée sur l'amendement proposé par le groupe de 44 pays.

(L'amendement proposé par le groupe de 44 pays est accepté par 33 voix contre 21, avec 2 abstentions.)

Décision

- 147. Suite à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration décide d'adopter la résolution suivante:**

Le Conseil d'administration,

Conscient 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,

Rappelant que cette difficulté d'interprétation découle d'une divergence de vues entre les mandants tripartites de l'Organisation quant au point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87,

Notant que les organes de contrôle de l'OIT ont systématiquement observé que le droit de grève est un corolaire de la liberté syndicale, qui constitue un droit fondamental,

Gravement préoccupé par les incidences que cette difficulté d'interprétation a sur le fonctionnement de l'OIT et la crédibilité de son système normatif,

Affirmant la nécessité que cette difficulté soit résolue conformément à la Constitution de l'OIT,

Rappelant que, aux termes de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, «[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»,

Rappelant la décision consensuelle prise par le Conseil d'administration à sa 320^e session (mars 2014), dans laquelle celui-ci se félicitait de «l'exposé clair de son mandat par la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la Commission pour 2014»:

«La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les États Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les États Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non

contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux.»

Notant que, malgré les tentatives menées de longue date, aucun consensus n'a été atteint par le dialogue tripartite,

Soulignant que l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution établit que tout renvoi devant la Cour internationale de Justice vise à obtenir l'appréciation de la Cour sur la question ou difficulté d'interprétation objet du renvoi,

Exprimant le vœu que, compte tenu de la structure tripartite unique de l'OIT, non seulement les gouvernements des États Membres de l'Organisation, mais aussi les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT seront invités à participer directement et sur un pied d'égalité à la procédure écrite et à toute procédure orale devant la Cour,

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.

(GB.349bis/INS/1/1, paragraphe 27, tel que modifié par le Conseil d'administration)

- 148. La Vice-présidente employeuse** remercie les gouvernements qui ont pris part au débat, en particulier ceux qui ont plaidé en faveur du dialogue social. Il est regrettable que le Président ait imposé un vote sur la question, alors que le Conseil d'administration doit aborder une question très similaire le lendemain, à sa 349^e ter session. En outre, la grande majorité des pays qui ont pris la parole le matin en comité plénier se sont déclarés favorables au dialogue social et opposés au renvoi de la question devant la CIJ. Nombre d'entre eux ont également exprimé

des doutes sur l'opportunité que le Conseil d'administration se prononce sur la question, eu égard aux préoccupations formulées quant au caractère démocratique de sa composition.

149. Les 33 voix exprimées en faveur du renvoi de la question devant la CIJ représentent un pourcentage très faible – 4 ou 5 pour cent selon son estimation – du nombre des voix qui auraient pu être recueillies si la décision avait été soumise à la Conférence internationale du Travail. La grande majorité des mandants de l'OIT ont donc été privés de la possibilité de dialoguer et de se prononcer sur la question en toute légitimité et de façon inclusive.
150. L'oratrice déclare avec un profond regret que les gouvernements qui étaient auparavant les champions du dialogue social ont perdu toute légitimité en la matière, car ils n'ont pas associé le groupe des employeurs aux consultations qu'ils ont menées ni tenté de parvenir à un consensus tripartite, créant ainsi un nouveau précédent dans ce domaine. Les conséquences de l'adoption forcée de la décision seront désastreuses pour l'Organisation.
151. **La Vice-présidente travailleuse** refuse qu'on puisse laisser entendre que seuls les gouvernements ayant appuyé les vues du groupe des employeurs sont en faveur du dialogue social. Elle ne peut pas non plus laisser dire que le Président a été contraint de recourir au vote; le groupe des travailleurs était en droit de demander que la décision soit mise aux voix face à l'impossibilité de parvenir à un consensus. Les membres du Conseil d'administration sont mandatés par ceux qu'ils représentent pour s'exprimer et prendre une décision en leur nom. Si elle convient qu'il faut manifestement poursuivre les discussions relatives à la démocratisation du Conseil d'administration, l'oratrice conteste l'idée que celui-ci serait dépourvu d'autorité décisionnelle, qui revient de fait à remettre en cause la structure de gouvernance de l'Organisation.
152. Afin de préserver la crédibilité de l'OIT, il importe de ne laisser aucun conflit sans solution. L'oratrice forme l'espoir que les mandants de tous bords contribueront comme il convient à l'examen de la question par la CIJ et que, une fois cette procédure à son terme, le Conseil d'administration tiendra des discussions approfondies sur la suite à donner à l'avis rendu.
153. La Vice-présidente travailleuse remercie tous les gouvernements qui ont pris part aux discussions et sait gré à ceux qui ont proposé l'amendement de leur engagement. Elle salue le professionnalisme, la compétence et l'investissement dont le Bureau et son personnel ont fait preuve pour organiser et gérer la session spéciale et remercie le Président d'avoir permis, par sa conduite des débats, de parvenir à une décision solide.
154. **Un représentant du gouvernement du Pakistan**, expliquant son vote, dit que la position de sa délégation au sujet de l'amendement proposé par le groupe de 44 pays doit être replacée dans le contexte de la déclaration formulée par son gouvernement concernant l'acceptation de la juridiction de la CIJ à l'égard des différends résultant d'un traité multilatéral.