

21 MAY 2026

ADVISORY OPINION

RIGHT TO STRIKE UNDER ILO CONVENTION NO. 87

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

21 MAI 2026

AVIS CONSULTATIF

TABLE OF CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>
CHRONOLOGY OF THE PROCEDURE	1-25
I. JURISDICTION AND DISCRETION	26-37
A. Jurisdiction	27-32
B. Discretion	33-37
II. CONTEXT OF THE REQUEST FOR AN ADVISORY OPINION	38-54
A. Purpose and structure of the ILO	38-46
B. History of the disagreement regarding Convention No. 87	47-54
III. SCOPE AND MEANING OF THE QUESTION PUT BY THE GOVERNING BODY	55-60
IV. WHETHER THE RIGHT TO STRIKE IS PROTECTED UNDER CONVENTION No. 87	61-141
A. Applicable rules for the interpretation of Convention No. 87	62-65
B. Interpretation of Convention No. 87	66-138
1. Ordinary meaning to be given to the terms of Convention No. 87 in their context and in light of its object and purpose (Article 31, paragraph 1, of the Vienna Convention on the Law of Treaties)	67-74
2. Subsequent practice which establishes the agreement of the parties (Article 31, paragraph 3 (b), of the Vienna Convention on the Law of Treaties)	75-89
3. Relevant rules of international law (Article 31, paragraph 3 (c), of the Vienna Convention on the Law of Treaties)	90-99
4. Supplementary means of interpretation (Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties)	100-137
(a) <i>Travaux préparatoires of Convention No. 87</i>	104-111
(b) <i>Subsequent practice of the parties as a supplementary means of interpretation</i>	112-115
(c) <i>Pronouncements of ILO supervisory bodies</i>	116-119
(d) <i>Regional instruments</i>	120-137
(i) African legal framework	121-124
(ii) Arab legal framework	125
(iii) European legal framework	126-132
(iv) Inter-American legal framework	133-136
C. Conclusion	139-141
OPERATIVE CLAUSE	142

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 2026

**2026
21 May
General List
No. 191**

21 May 2026

RIGHT TO STRIKE UNDER ILO CONVENTION NO. 87

Jurisdiction and discretion.

Article 65, paragraph 1, of the Statute — Article 96, paragraph 2, of the Charter — Article IX, paragraph 2, of the Agreement between the United Nations and the International Labour Organization (ILO) — ILO authorized to request advisory opinions of the Court — Power of Governing Body to request advisory opinions of the Court — Question submitted to the Court is of a legal nature — Question arises within scope of activities of the ILO — The Court has jurisdiction to give advisory opinion requested.

Discretionary power of the Court to decline to give an advisory opinion — Only “compelling reasons” may lead the Court to refuse to exercise its advisory function — Assertion that dispute between ILO constituents should be resolved using mechanisms specifically provided for within the ILO — Efforts by ILO constituents to resolve the matter — Article 37, paragraph 1, of the ILO Constitution — No need for internal procedures within the ILO to be exhausted before a request for an advisory opinion is made — No compelling reasons for the Court to decline to give opinion requested.

*

Context of the request for an advisory opinion.

Tripartite structure of the ILO — Main organs — International Labour Conference — Governing Body — International Labour Office — System of special and regular supervision — Regular supervision — Committee of Experts — Committee on Standards — Special supervisory procedures — Commissions of Inquiry — Fact-Finding and Conciliation Commission — Committee on Freedom of Association (CFA).

Assertion by CFA in 1952 that right to strike an essential part of trade union rights — According to Committee of Experts, Article 3 of Convention No. 87 includes recourse to strikes — CFA and Commissions of Inquiry affirm that right to strike is protected by the Convention — Employers' representatives within Committee on Standards questioned position that Convention No. 87 should be interpreted as protecting right to strike — Workers' representatives within Committee on Standards in support of view of Committee of Experts — Attempts to resolve disagreement through negotiations within the ILO not successful.

Decision of Governing Body to submit question to the Court in accordance with Article 37, paragraph 1, of the ILO Constitution.

*

Scope and meaning of question put by Governing Body.

Question circumscribed and specific — Question relates solely to whether right to strike of workers and their organizations is protected under Convention No. 87 — No need for the Court to reformulate question or broaden its scope.

*

Whether right to strike is protected under Convention No. 87.

Applicable rules for interpretation of Convention No. 87.

1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (Vienna Convention) — Articles 31 to 33 of the Vienna Convention reflecting rules of customary international law applicable to treaties concluded before its entry into force — Argument that the travaux préparatoires of Convention No. 87 should be given special consideration in its interpretation pursuant to Article 5 of the Vienna Convention — Assertion that such an interpretative approach could constitute “a relevant rule of the organization” that prevails over customary international law rules of treaty interpretation — No particular importance should be accorded to the travaux préparatoires beyond that envisaged under Article 32 of the Vienna Convention — The Court to apply rules of interpretation as reflected in Article 31 and Article 32 of the Vienna Convention.

Interpretation of Convention No. 87.

Article 31, paragraph 1, of the Vienna Convention.

Ordinary meaning to be given to the terms of Convention No. 87 in their context and in light of its object and purpose — No explicit reference to right to strike in Convention No. 87 — Absence of an express treaty provision governing a certain issue does not necessarily mean that the issue is excluded from that treaty — Articles 2, 3, paragraph 1, and 10 of Convention No. 87 — Workers' and employers' right to create organizations to defend their interests, including to organize their activities and programmes — Meaning of the terms “activities” and “programmes” — Meaning of the term “strike” — Article 3, paragraph 1, read in conjunction with Articles 2 and 10, suggests that strike action is capable of falling within ordinary meaning of the term “activities” and, thus, within

scope of Convention No. 87 — Strike action not explicitly excluded under Convention No. 87 — Protections set out by the Convention limited by Article 8, paragraph 1, and Article 9, paragraph 1 — Terms of Convention No. 87 do not allow inference that right to strike is excluded — Right to strike in line with object and purpose of Convention No. 87 — Ordinary meaning of the terms of the Convention indicates that protection of right to strike is encompassed in protection of freedom of association provided for in Convention No. 87.

Article 31, paragraph 3 (b), of the Vienna Convention.

No subsequent agreement between the States parties to Convention No. 87 therefore Article 31, paragraph 3 (a), not applicable.

Subsequent practice which establishes agreement of the parties regarding interpretation of a treaty — Distinction between subsequent practice under Article 31, paragraph 3 (b), and Article 32 of the Vienna Convention — Subsequent practice under Article 31, paragraph 3 (b), as establishing existence of a common understanding of the parties regarding meaning to be given to a treaty — Subsequent practice as a supplementary means of interpretation under Article 32 — No need for evidence of the common understanding of all parties regarding a given interpretation — The two categories of subsequent practice differ in terms of the interpretative significance and threshold of agreement required to establish their existence.

Interpretation of Convention No. 87 by ILO supervisory bodies and reactions of State parties — General Surveys of Committee of Experts — Position of CFA — Views of Commissions of Inquiry — Progressive recognition by ILO supervisory bodies that right to strike is protected under Convention No. 87 — Pronouncements of treaty supervisory bodies do not in themselves constitute subsequent practice under Article 31, paragraph 3 (b) — Pronouncements may be relevant if they give rise to, or refer to, subsequent State practice — Significant majority of States parties to Convention No. 87 have accepted or endorsed interpretation of supervisory bodies that Convention No. 87 protects right to strike — That interpretation challenged, however, by a number of States parties — This opposition precludes conclusion that there is subsequent practice establishing agreement of the parties within meaning of Article 31, paragraph 3 (b) — National legislative provisions and judicial practice relating to right to strike do not allow for any conclusion as to existence of subsequent practice.

No subsequent practice within meaning of Article 31, paragraph 3 (b) — Conclusion without prejudice to relevance of subsequent practice as a supplementary means of interpretation.

Article 31, paragraph 3 (c), of the Vienna Convention.

Relevant rules of international law applicable in the relations between the parties — No relevant rule with respect to right to strike in any other treaty binding upon all parties to Convention No. 87 — Rule may be applicable if it expresses common understanding — Not all parties necessarily required to be bound for rule to apply — Relevance of Article 8 of the ICESCR and Article 22 of the ICCPR — High degree of overlap between States parties to Convention No. 87 and States parties to both the ICESCR and the ICCPR — States parties to Convention No. 87 that are neither parties to the ICESCR nor parties to the ICCPR or that have formulated reservations or declarations regarding Article 8 of the ICESCR — No objection by these States that right to strike is protected under Convention No. 87 — Indication that protection of right to strike is encompassed in

protection of freedom of association provided by Convention No. 87 — Interpretation under Article 31 of the Vienna Convention leads to conclusion that right to strike is protected by Convention No. 87.

*

Article 32 of the Vienna Convention — Supplementary means of interpretation.

No ambiguity, obscurity, manifestly absurd or unreasonable result arising from interpretation of Convention No. 87 under Article 31 — Recourse to supplementary means for the purposes of confirming meaning of the Convention resulting from application of Article 31.

Travaux préparatoires of Convention No. 87 — Discussions during preparation of Convention No. 87 appear to have focused on right to strike of public officials — Intention of drafters of Convention No. 87 unclear with respect to right to strike — Analysis of travaux préparatoires leads to an inconclusive result.

Subsequent practice of the parties as a supplementary means of interpretation — Subsequent practice confirming the interpretation reached by the Court under Article 31.

Pronouncements of ILO supervisory bodies — ILO supervisory bodies progressively converged in recognizing right to strike as protected under Convention No. 87 — Court may ascribe “great weight” to pronouncements of ILO supervisory bodies — Pronouncements confirm interpretation reached by the Court under Article 31.

Regional instruments — States parties to Convention No. 87 are parties to various regional human rights instruments — African legal framework — Arab legal framework — European legal framework — Inter-American legal framework — Regional instruments, jurisprudence and pronouncements revealing a shared view of States parties to Convention No. 87 that right to strike is encompassed in freedom of association.

Supplementary means of interpretation confirm conclusion reached through interpretation based on Article 31 of the Vienna Convention.

*

Conclusion.

Right to strike protected under Convention No. 87 — Conclusion does not entail any determination on precise content, scope or conditions for exercise of that right — Question to be answered in the affirmative.

ADVISORY OPINION

Present: President IWASAWA; Vice-President SEBUTINDE; Judges TOMKA, ABRAHAM, XUE, BHANDARI, NOLTE, CHARLESWORTH, BRANT, GÓMEZ ROBLEDÓ, CLEVELAND, AURESCU, TLADI, HMOUD; Registrar GAUTIER.

On the right to strike under ILO Convention No. 87,

THE COURT,

composed as above,

gives the following Advisory Opinion:

1. On 10 November 2023 at its 349th *bis* (Special) Session, the Governing Body of the International Labour Office (hereinafter the “Governing Body”), acting in accordance with Article 37, paragraph 1, of the Constitution of the International Labour Organization (ILO) and Article IX, paragraph 2, of the Agreement between that Organization and the United Nations, adopted a resolution by which it decided, pursuant to Article 65 of the Statute of the Court, to request the International Court of Justice to render an advisory opinion. By a letter dated 13 November 2023 and received in the Registry of the Court on the same day, the Director-General of the International Labour Office officially communicated to the Court the decision taken by the Governing Body to submit a question for an advisory opinion. Certified true copies of the English and French texts of the resolution were enclosed with that letter. The operative part of the resolution reads as follows:

“The Governing Body,

.....

Decides, in accordance with article 37, paragraph 1, of the Constitution of the International Labour Organization,

1. To request the International Court of Justice to render urgently an advisory opinion under Article 65, paragraph 1, of the Statute of the Court, and under Article 103 of the Rules of Court, on the following question:

Is the right to strike of workers and their organizations protected under the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)?

2. Instructs the Director-General to:

- (a) transmit this resolution to the International Court of Justice, accompanied by all documents likely to throw light upon the question, in accordance with article 65, paragraph 2, of the Statute of the Court;
- (b) respectfully request that the International Court of Justice allow for the participation in the advisory proceedings of the employers’ and workers’ organizations that enjoy general consultative status with the ILO;

- (c) respectfully request that the International Court of Justice consider possible steps to accelerate the procedure, in accordance with Article 103 of the Rules of Court, so as to render an urgent answer to this request;
- (d) inform the United Nations Economic and Social Council of this request, as required under article IX, paragraph 4, of the Agreement between the United Nations and the International Labour Organization, 1946.”

2. By letters dated 14 November 2023, the Registrar gave notice of the request for an advisory opinion to all States entitled to appear before the Court, pursuant to Article 66, paragraph 1, of the Statute.

3. By an Order dated 16 November 2023, the Court decided, in accordance with Article 66, paragraph 2, of its Statute, that the ILO, as well as the States parties to the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention (No. 87) (hereinafter “Convention No. 87”), were likely to be able to furnish information on the question submitted to the Court for an advisory opinion. The Court subsequently fixed 16 May 2024 as the time-limit within which written statements on that question might be presented to it, in accordance with Article 66, paragraph 2, of the Statute, and 16 September 2024 as the time-limit within which States and organizations having presented written statements might submit written comments on the other written statements, in accordance with Article 66, paragraph 4, of the Statute.

4. By the same Order, the Court decided that in light of the particular tripartite structure of the ILO, which is comprised of representatives of governments, employers and workers, six organizations that have been granted general consultative status at the ILO by the Governing Body (the International Organisation of Employers, the International Trade Union Confederation, the World Federation of Trade Unions, the International Cooperative Alliance, the Organization of African Trade Union Unity and Business Africa) were also considered likely to be able to furnish information on the question submitted to the Court for an advisory opinion. The Court further decided to invite those organizations to make written contributions to the Court within the above-mentioned time-limits.

5. By letters dated 22 November 2023, the Registrar informed the ILO and the States parties to Convention No. 87, as well as the six organizations having general consultative status at the ILO, of the Court’s decisions contained in its Order of 16 November 2023 and transmitted a copy of the said Order to them.

6. Pursuant to Article 65, paragraph 2, of the Statute, the International Labour Office, under cover of a letter from its Legal Adviser dated 14 December 2023, communicated to the Court a dossier of documents likely to throw light upon the question formulated by the Governing Body, which was received in the Registry on 15 December 2023.

7. Ruling on a request dated 15 March 2024 from the United States of America, which is not a party to Convention No. 87, the Court decided, in accordance with Article 66, paragraph 3, of its Statute, that the United States, as a member of the ILO, was likely to be able to furnish information on the question submitted to the Court and, consequently, that it might do so within the time-limits fixed for that purpose by the Order of the Court dated 16 November 2023. The States and organizations having been considered by the Court likely to be able to furnish information on the question were informed accordingly.

8. Ruling on a request from the Organisation of African, Caribbean and Pacific States dated 16 April 2024, the Court decided, in accordance with Article 66 of its Statute, that this organization was likely to be able to furnish information on the question submitted to the Court and, consequently, that it might do so within the time-limits fixed for that purpose by the Order of the Court dated 16 November 2023. The States and organizations having been considered by the Court likely to be able to furnish information on the question were informed accordingly.

9. Ruling on a request dated 16 May 2024 from Brazil, which is not a party to Convention No. 87, the President of the Court decided, in accordance with Article 66, paragraph 3, of the Statute, that Brazil, as a member of the ILO, was likely to be able to furnish information on the question put to the Court. Brazil was therefore authorized, on an exceptional basis, to submit to the Court a written statement after the expiry of the relevant time-limit, by 4 June 2024 at the latest, and written comments on the written statements made by other States or authorized organizations within the time-limit of 16 September 2024, as fixed by the Court in its Order of 16 November 2023. The States and organizations having been considered by the Court likely to be able to furnish information on the question were informed accordingly.

10. Within the time-limit fixed by the Order of the Court dated 16 November 2023, written statements were filed in the Registry by, in order of receipt, the International Cooperative Alliance, the International Labour Office of the ILO, France, Vanuatu, the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, Spain, Italy, the International Trade Union Confederation, the World Federation of Trade Unions, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Colombia, Bangladesh, Germany, Poland, Business Africa, the International Organisation of Employers, South Africa, Canada, Switzerland, Norway, Tunisia, the United States of America, Australia, Japan, Costa Rica, Indonesia, Mexico, Somalia, the Kingdom of the Netherlands and Belize.

11. By a communication dated 24 May 2024, the Registry transmitted to the States and organizations having presented written statements the list of participants that had filed written statements in the proceedings and informed them that those statements could be downloaded from a designated web portal managed by the Registry. By a letter of the Registrar dated 28 May 2024, this list was also communicated to the States and organizations having been considered likely to be able to furnish information, but which had not presented written statements.

12. On 30 May 2024, Brazil filed its written statement within the time-limit fixed by the President of the Court (see paragraph 9 above). The Registry informed the States and organizations having presented written statements, accordingly. The States and organizations having been considered likely to be able to furnish information, but which had not presented written statements, were also informed.

13. Within the time-limit fixed by the Order of the Court dated 16 November 2023, written comments on the written statements were filed in the Registry by, in order of receipt, the International Trade Union Confederation, Japan, Mexico, the International Cooperative Alliance, Tunisia, the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, South Africa, Switzerland, the United States of America, the International Organisation of Employers, Business Africa, Australia, Bangladesh, the Kingdom of the Netherlands and Vanuatu.

14. By a communication dated 19 September 2024, the Registry transmitted to the States and organizations having filed written statements the list of participants that had filed written comments and informed them that those written comments could be downloaded from a designated web portal

managed by the Registry. A similar communication was sent to the States and organizations having been considered likely to be able to furnish information but which had not presented written statements.

15. On 3 October 2024, the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland notified the Court of the withdrawal of its written statement filed on 16 May 2024 and requested that this statement not be published on the Court's website under Article 106 of the Rules of Court. The States and organizations authorized to participate in the advisory proceedings were informed accordingly.

16. By communications dated 10 June 2025, the Registry informed the States and organizations considered likely to be able to furnish information on the question that the Court had decided to hold public hearings on the request for an advisory opinion, which would open on 6 October 2025. The addressees were further invited to inform the Registry, by 8 September 2025, if they intended to take part in those hearings.

17. By a communication dated 8 September 2025, the Government of the United States of America notified the Court of the withdrawal of its written statement filed on 16 May 2024 and of its written comments filed on 16 September 2024. It further requested that the statement and comments not be published on the Court's website under Article 106 of the Rules of Court. The States and organizations authorized to participate in the advisory proceedings were informed accordingly.

18. By letters dated 16 September 2025, the Registrar communicated to those States and organizations which were taking part in the oral proceedings the list of participants as well as information on the practical arrangements regarding the organization of the oral proceedings and a schedule of the proceedings.

19. Following receipt of two communications after the expiry of the relevant time-limit, the Court authorized, on an exceptional basis, the participation of Mauritius and Somalia in the oral proceedings.

20. By letters dated 22 September 2025, the Registrar communicated to the States and organizations having been considered likely to be able to furnish information on the question but which were not taking part in the oral proceedings the schedule for those proceedings, together with a list and the speaking order of the participants.

21. Further revisions to the schedule were subsequently communicated to the States and organizations authorized to participate in the advisory proceedings.

22. Pursuant to Article 106 of its Rules, the Court decided to make the written statements and written comments submitted to it accessible to the public after the opening of the oral proceedings. The written statements and written comments of States and organizations not taking part in the oral proceedings were made accessible to the public on the first day of the oral proceedings. The written statements and written comments of States and organizations taking part in the oral proceedings were made accessible to the public at the end of the day on which they presented their oral statements.

23. In the course of the oral proceedings held on 6, 7 and 8 October 2025, the Court heard oral statements, in the following order, by:

- for the International Labour Office:* Ms Tomi Kohiyama, Legal Adviser;
- for the International Trade Union Confederation:* Mr Paapa Kwasi Danquah, Director of Legal and Human and Trade Union Rights, International Trade Union Confederation,
Mr Pierre Klein, Professor of International Law, Université Libre de Bruxelles,
Ms Phoebe Okowa, Professor of Public International Law, Queen Mary University of London, member of the International Law Commission, associate member of the Institut de droit international, Advocate, High Court of Kenya,
Mr Harold Hongju Koh, Sterling Professor of International Law, Yale Law School, member of the Bars of the State of New York and of the District of Columbia;
- for the International Organisation of Employers:* Mr Roberto Suárez Santos, Secretary-General, International Organisation of Employers,
Ms Michelle Butler, member of the Bar of England and Wales, Matrix Chambers,
Mr Anirudh Mathur, member of the Bar of England and Wales, Matrix Chambers;
Ms Rita Yip, member of the Bar of New Zealand, Senior Adviser, International Organisation of Employers;
- for the Republic of South Africa:* HE Mr Vusimuzi Madonsela, Ambassador of the Republic of South Africa to the Kingdom of the Netherlands,
Mr John Dugard, Counsel and Advocate,
Mr Halton Cheadle, Counsel and Advocate;
- for the Federal Republic of Germany:* Ms Tania von Uslar-Gleichen, Legal Adviser and Director-General for Legal Affairs, Federal Foreign Office;
- for Australia:* Mr Jesse Clarke, General Counsel (International Law), Office of International Law, Attorney-General's Department,
Mr Stephen Donaghue, KC, Solicitor-General of Australia,
Ms Kate Parlett, member of the Bar of England and Wales, Twenty Essex Chambers, London;
- for the People's Republic of Bangladesh:* HE Mr Tareque Muhammad, Ambassador of the People's Republic of Bangladesh to the Kingdom of the Netherlands,
Mr Fabián Raimondo, Associate Professor of Public International Law, Maastricht University, member of the Bar of the City of La Plata (Argentina);

- for the Republic of Colombia:* HE Mr Mauricio Jaramillo Jassir, Vice-Minister for Multilateral Affairs;
- for the Federative Republic of Brazil:* Mr Marcelo Marotta Viegas, Director, Department of International Organizations, Ministry of Foreign Affairs;
- for the Kingdom of Spain:* Ms María José Ruiz Sánchez, State Attorney, Office of the Attorney General,
Mr Santiago Ripol Carulla, Professor of International Public Law, Universitat Pompeu Fabra, Head of the International Legal Advisory Service, Ministry of Foreign Affairs, European Union and Cooperation;
- for the Republic of Indonesia:* HE Mr Mayerfas, Ambassador of the Republic of Indonesia to the Kingdom of the Netherlands;
- for the Republic of Mauritius:* HE Mr Muhammad Reza Cassam Uteem, Minister of Labour and Industrial Relations,
Ms Priya Veedu Ramjeeawon-Varma, Assistant Solicitor General, Office of the Attorney General;
- for the United Mexican States:* HE Ms Carmen Moreno Toscano, Ambassador of the United Mexican States to the Kingdom of the Netherlands,
Ms Alicia Patricia Pérez Galeana, Deputy Legal Adviser “B”, Ministry of Foreign Affairs,
Mr Pablo Arrocha Olabuenaga, Legal Adviser, Ministry of Foreign Affairs;
- for the Kingdom of Norway:* Mr Kristian Jervell, Director-General, Legal Affairs Department, Ministry of Foreign Affairs;
- for the Republic of Panama:* HE Mr Javier Eduardo Martínez Acha Vásquez, Minister of Foreign Affairs;
- for the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland:* Mr Daniel Stilitz, KC, Barrister, member of the Bar of England and Wales, 11 King’s Bench Walk Chambers,
Ms Philippa Webb, Professor of Public International Law, University of Oxford, member of the Bar of England and Wales, and the Bars of the State of New York and Belize, Twenty Essex Chambers;
- for the Arab Republic of Egypt:* Ms Jasmine Moussa, PhD, Minister Plenipotentiary, Cabinet of the Minister for Foreign Affairs, Emigration and Egyptian Expatriates, Ministry of Foreign Affairs, Emigration and Egyptian Expatriates;
- for the Eastern Republic of Uruguay:* HE Mr Álvaro González Otero, Ambassador of the Eastern Republic of Uruguay to the Kingdom of the Netherlands,
HE Ms Alejandra de Bellis, Ambassador, Permanent Representative of the Eastern Republic of Uruguay to the United Nations;

- for the Federal Republic of Somalia:* HE Ms Khadija Ossoble Ali, Ambassador of the Federal Republic of Somalia to the Kingdom of the Netherlands, the Kingdom of Belgium, the Grand Duchy of Luxembourg and the European Union,
Mr Guled Yusuf, Partner, A&O Shearman LLP;
- for the Swiss Confederation:* HE Mr Franz Xaver Perrez, Head of the Directorate of International Law, Federal Department of Foreign Affairs of the Swiss Confederation,
HE Ms Valérie Berset Bircher, Ambassador and Head of International Labour Affairs, State Secretariat for Economic Affairs (SECO);
- for the Republic of Vanuatu:* Ms Angelyne Glenda Dovo Roy, Attorney General,
Ms Murielle Metsan Meltenoven, Commissioner of Labour,
Ms Florence Williams Samuel, Solicitor General;
- for the International Cooperative Alliance:* Mr Santosh Kumar Padmanabhan, Director of Legislation, International Cooperative Alliance,
Mr Hagen Henry, Chairperson, International Cooperative Alliance Cooperative Law Committee;
- for Business Africa:* Mr Kaizer Moyane, Special Adviser, Business Africa,
Mr Paul Clark, member of the Bar of England and Wales, Garden Court Chambers.

24. By a letter dated 10 October 2025, the Registrar informed the Legal Adviser of the International Labour Office of a discrepancy between the English text of Article 3, paragraph 1, of Convention No. 87, as reproduced in the dossier submitted by the International Labour Office in the proceedings (document No. 120), and the English text of the same provision, as reproduced in the United Nations *Treaty Series* (United Nations, *Treaty Series*, 1950, Vol. 68, No. 881, p. 17).

25. By a letter dated 13 October 2025, the Legal Adviser of the International Labour Office confirmed that the text appearing in the dossier submitted by the International Labour Office constituted the correct version of Convention No. 87, since it reproduced the original text authenticated by the President of the Conference and the Director-General, pursuant to Article 19, paragraph 4, of the Constitution of the ILO.

I. JURISDICTION AND DISCRETION

26. When seised of a request for an advisory opinion, the Court must first consider whether it has jurisdiction to give the opinion requested and, if so, whether there is any reason why the Court should, in the exercise of its discretion, decline to answer the request (*Obligations of Israel in relation to the Presence and Activities of the United Nations, Other International Organizations and Third States in and in relation to the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 22 October 2025*, para. 17; *Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion of 23 July 2025*, para. 37).

A. Jurisdiction

27. The Court's jurisdiction to give an advisory opinion is based on Article 65, paragraph 1, of its Statute, which provides that "[t]he Court may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request". The General Assembly and the Security Council are authorized by Article 96, paragraph 1, of the Charter to request an advisory opinion on "any legal question"; and, under Article 96, paragraph 2,

"[o]ther organs of the United Nations and specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities".

28. Three conditions must be satisfied to found the jurisdiction of the Court when a request for an advisory opinion is submitted to it by a specialized agency: the agency requesting the opinion must be duly authorized by the General Assembly, under the Charter, to request opinions from the Court; the opinion requested must be on a legal question; and this question must be one arising within the scope of the activities of the requesting agency (*Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I)*, pp. 71-72, para. 10; *Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1982*, pp. 333-334, para. 21).

29. The ILO, a specialized agency, has been duly authorized to request advisory opinions of the Court. By its resolution 50 (I) of 14 December 1946, the General Assembly approved the Agreement governing the relationship between the United Nations and the ILO, which entered into force on the same date. Under the terms of Article I of that Agreement, "[t]he United Nations recognizes the International Labour Organization as a specialized agency". Article IX, paragraph 2, of the same instrument provides that

"[t]he General Assembly authorizes the International Labour Organization to request advisory opinions of the International Court of Justice on legal questions arising within the scope of its activities other than questions concerning the mutual relationships of the Organization and the United Nations or other specialized agencies",

while Article IX, paragraph 3, stipulates that "[s]uch request may be addressed to the Court by the Conference, or by the Governing Body acting in pursuance of an authorization by the Conference". On 27 June 1949, by means of a resolution adopted for that purpose, the International Labour Conference expressly "authorise[d] the Governing Body of the International Labour Office to request advisory opinions of the International Court of Justice" (International Labour Conference, 32nd Session, 1949, Resolution concerning the Procedure for Requests to the International Court of Justice for Advisory Opinions, *Official Bulletin*, Vol. XXXII, p. 339).

30. To be of a legal nature, a question must be "framed in terms of law and raise problems of international law" (*Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 18, para. 15; see also *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010 (II)*, pp. 414-415, para. 25). It must also be "susceptible of a reply based on law" (*Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 18, para. 15; see also *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010 (II)*, pp. 414-415, para. 25). In its request, the ILO asks the Court to determine whether "the right to strike of workers and their

organizations [is] protected under the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)". Since the question constituting the subject of the request concerns the interpretation of treaty provisions, it is indeed a legal question.

31. The Court must satisfy itself that the opinion sought concerns a question arising "within the scope of the activities" of the requesting organ. To that end, the Court must refer "to the relevant rules of the organization and, in the first place, to its constitution" (*Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I)*, p. 74, para. 19). As the Court will explain below, in fulfilling its mandate, the ILO has since 1919 developed international labour standards which can take the form of international labour conventions and protocols or international labour recommendations (see in particular Article 19 of the ILO Constitution). Since the opinion requested relates to the interpretation of a "fundamental" convention of the ILO (see paragraph 40 below), it undoubtedly falls within the scope of the activities of the requesting organ. In addition, the Court notes that the question at the heart of the present proceedings does not concern the "mutual relationships of the [ILO] and the United Nations or other specialised agencies", which are excluded under Article IX, paragraph 2, of the Agreement governing the relationship between the ILO and the United Nations and by the aforementioned International Labour Conference resolution of 27 June 1949.

32. In view of the foregoing, the Court concludes that the request meets the conditions set out in the Charter and in the Statute of the Court, and that it therefore has jurisdiction to give the opinion sought.

B. Discretion

33. The Court has a discretionary power to decline to give an advisory opinion even if the conditions of jurisdiction are met (*Obligations of Israel in relation to the Presence and Activities of the United Nations, Other International Organizations and Third States in and in relation to the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 22 October 2025*, para. 23). Only compelling reasons may lead the Court to refuse to give its opinion in response to a request falling within its jurisdiction (*ibid.*; *Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion of 23 July 2025*, para. 46).

34. In the present proceedings, one participant has argued that the Court should exercise its discretion to decline to give the advisory opinion requested. This participant contends that responding to the request would be tantamount to deciding an ongoing dispute between ILO constituents — more specifically, between employers and workers — without having first obtained their consent to that end. The participant asserts that the dispute should be resolved using the mechanisms specifically provided for within the ILO and that an advisory opinion of the Court would place the social dialogue and the inherent tripartite nature of such dialogue at risk.

35. The Court is not convinced by this argument. First, ILO constituents have made sustained efforts to resolve the matter through other means. According to the preamble of the resolution adopted on 10 November 2023 during its 349th *bis* (Special) Session, it is precisely because the Governing Body was "[c]onscious that there is serious and persistent disagreement within the tripartite constituency of the International Labour Organization (ILO) on the interpretation of the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), with

respect to the right to strike” that it decided to request an advisory opinion from the Court. In any event, it is not for the Court to engage in conjecture about the possible effects of an advisory opinion on the ongoing discussions between the ILO constituents or, more broadly, on the tripartite functioning of that Organization. As the Court has made clear, “[it] cannot speculate about the effects of its opinion” (*Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2024 (III)*, p. 775, para. 40). Moreover, the Court recalls that the tripartite nature of the ILO, which is embedded in the Constitution of the Organization, did not prevent the Permanent Court of International Justice from rendering advisory opinions on legal questions concerning the ILO (*Interpretation of the Convention of 1919 concerning Employment of Women during the Night, Advisory Opinion, 1932, P.C.I.J., Series A/B, No. 50*, p. 365; *Free City of Danzig and ILO, Advisory Opinion, 1930, P.C.I.J., Series B, No. 18*; *Competence of the ILO to Regulate Incidentally the Personal Work of the Employer, Advisory Opinion, 1926, P.C.I.J., Series B, No. 13*; *Competence of the ILO to Examine Proposals for the Organization and Development of the Methods of Agricultural Production, Advisory Opinion, 1922, P.C.I.J., Series B, No. 3*; *Competence of the ILO in Regard to International Regulation of the Conditions of Labour of Persons Employed in Agriculture, Advisory Opinion, 1922, P.C.I.J., Series B, No. 2*; *Designation of the Workers’ Delegate for the Netherlands at the Third Session of the International Labour Conference, Advisory Opinion, 1922, P.C.I.J., Series B, No. 1*).

36. Secondly, the Court notes that under Article 37, paragraph 1, of the ILO Constitution, “[a]ny question or dispute relating to the interpretation of this Constitution or of any subsequent Convention concluded by the Members in pursuance of the provisions of this Constitution shall be referred for decision to the International Court of Justice”, and that the instruments in force do not require certain internal procedures within the ILO to be exhausted before a request for an advisory opinion is made. In submitting a question concerning the interpretation of Convention No. 87 to the Court, the Governing Body has made use of one of the options provided for in the constituent instrument of the Organization. In so far as it is seeking the Court’s opinion on a question of interpretation of an ILO convention, the request conforms with the Court’s advisory function, “the purpose of [which] is to enable organs of the United Nations and other authorized bodies to obtain opinions from the Court which will assist them in the future exercise of their functions” (*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010 (II)*, p. 421, para. 44). The Court can therefore find no compelling reason that should lead it to refuse to exercise “an interpretative function which falls within the normal exercise of its judicial powers” (*Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter), Advisory Opinion, 1948, I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61).

37. In light of the above, the Court concludes that there is no compelling reason for it to decline to give the opinion requested by the Governing Body of the International Labour Office.

II. CONTEXT OF THE REQUEST FOR AN ADVISORY OPINION

A. Purpose and structure of the ILO

38. The ILO was founded in 1919 for the promotion of social justice and the improvement of conditions of labour. In 1945 it became the first specialized agency of the United Nations. At present, it has 187 Member States. In accordance with its tripartite structure, representatives of governments, employers and workers are involved in its activities. It is made up of three main organs: the International Labour Conference, the Governing Body and the International Labour Office.

39. The International Labour Conference, which is composed of tripartite delegations of all Member States, is the ILO's highest decision-making body. It is responsible for the drafting, adoption and revision of labour standards. The Governing Body is the executive body of the ILO. It comprises 56 regular members (28 representing governments, 14 representing employers and 14 representing workers) and is vested with governance functions in relation to determining the standard-setting agenda of the Conference and the functioning of the ILO's supervisory system, which is aimed at ensuring the effective implementation of international labour standards (see paragraphs 41 to 46 below). The International Labour Office serves as the secretariat of the Organization. Its function includes facilitating the preparation of the discussions of the International Labour Conference and the Governing Body in relation to standards and assisting the various supervisory bodies. It is headed by the Director-General, who is elected by the Governing Body.

40. The ILO adopts international labour standards which may take the form of international labour conventions and protocols that can be ratified by Member States or non-binding international labour recommendations. Since its establishment in 1919, the ILO has adopted 192 conventions, 6 protocols and 209 recommendations. In 1998, the General Conference of the International Labour Conference adopted the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. The Governing Body initially identified eight conventions which they determined to be "fundamental" in the sense that they covered core principles which all Member States must respect. By 2022, this number was expanded to ten (the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) and its 2014 Protocol; the Freedom of Association and Right to Organise Convention, 1948 (No. 87); the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98); the Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100); the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105); the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111); the Minimum Age Convention, 1973 (No. 138); the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155); the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182); and the Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187)).

41. In order to ensure compliance and accountability with regard to these instruments, the ILO has in place a system of regular and special supervision. Regular supervision is discharged by two permanent supervisory bodies, namely the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (hereinafter the "Committee of Experts" or CEACR) and the Conference Committee on the Application of Standards (hereinafter the "Committee on Standards").

42. The main role of the Committee of Experts, established in 1926 and currently composed of 20 experts appointed by the Governing Body in their individual capacity, is to analyse the periodic reports submitted by Member States regarding the application of the "fundamental" conventions, including Convention No. 87 (see paragraph 40 above), as well as other ILO conventions and recommendations. The Committee of Experts also considers information submitted by trade unions and employers' associations about the application of ILO conventions ratified by Member States. Following its review, the Committee can issue two types of comments on a State party's compliance with a relevant convention: "observations", when it identifies serious issues regarding the fulfilment by a State of its obligations, or "direct requests", when it wishes to raise questions of a primarily technical nature or when it requires further information. In addition, the Committee of Experts publishes a General Survey, which is included in its annual report and provides a comparative and detailed analysis of the legislation and practices of Member States of the ILO with respect to labour rights.

43. The Committee on Standards has a tripartite composition: it comprises delegates from governments, as well as from employer and worker organizations. It provides an opportunity for representatives of these three constituencies to consider the measures taken by Member States to give effect to the provisions of labour conventions and issues raised in the annual reports of the Committee of Experts. Specifically, the Committee on Standards is mandated to review: (a) compliance by Member States with their obligations to communicate information and reports in accordance with the relevant provisions of the Constitution, including annual reports by Member States on the measures taken to give effect to the provisions of conventions to which they are a party; (b) individual cases relating to the measures taken by Member States to give effect to the conventions to which they are parties; and (c) the law and practice of Member States as set out in the General Survey of the Committee of Experts. The Committee on Standards holds sessions during the International Labour Conference. It selects a list of cases for general discussion on the basis of “observations” made by the Committee of Experts. The Committee on Standards submits its report to the plenary of the Conference for discussion and approval.

44. The supervisory system also involves special supervisory procedures. In particular, under Article 24 of the ILO Constitution, employers’ or workers’ organizations can use the “representation” procedure to raise concerns about a Member State’s failure to implement a ratified Convention. Under Article 26 of the ILO Constitution, a Member State has the right to file a “complaint” regarding the failure of another Member State to give effect to any convention which both States have ratified. Paragraph 3 of that Article states that the Governing Body “may appoint a Commission of Inquiry to consider the complaint and to report thereon”. Pursuant to Article 29, paragraph 1, of the ILO Constitution, the Director-General of the International Labour Office shall communicate the report to the Governing Body and to each of the governments concerned in the “complaint”. Paragraph 2 of that Article provides that each of those governments shall inform the Director-General whether it accepts the recommendations contained in the report of the Commission and, if not, whether it proposes to refer the “complaint” to the International Court of Justice. In accordance with Article 33 of the ILO Constitution, should a Member State fail to carry out the recommendations contained in the report of the Commission of Inquiry, the Governing Body may “recommend to the Conference such action as it may deem wise and expedient to secure compliance therewith”.

45. In 1950, the Governing Body established a Fact-Finding and Conciliation Commission for the impartial examination of “complaints” relating to alleged infringements of trade union rights. In 1951, the Committee on Freedom of Association (hereinafter the “CFA”) was set up by the Governing Body to undertake a preliminary examination of such “complaints”. In practice, the CFA deals with the majority of “complaints” made by employers’ and workers’ organizations, whereas the Fact-Finding and Conciliation Commission is used in the event of allegations of serious violations.

46. The tripartite CFA is composed of 18 members who serve in an individual capacity and are drawn in equal proportion from the government, employers’ and workers’ groups of the Governing Body. Following the receipt of a “complaint”, the CFA determines whether particular legislation or practices comply with the principle of freedom of association. If the CFA finds that there has been a violation of freedom of association standards or principles, it issues a report to the Governing Body and makes recommendations. The Governing Body then examines the recommendations of the CFA and, if the recommendations are approved, the Governing Body can subsequently request the governments concerned to report on the implementation of those recommendations.

B. History of the disagreement regarding Convention No. 87

47. The present request for an advisory opinion originates in a disagreement within the ILO over the interpretation of Convention No. 87 and, more specifically, over the question whether the right to strike of workers' organizations or trade unions is protected under that Convention.

48. In 1952, when considering a "complaint" against the United Kingdom in respect of Jamaica relating to the 1947 Right of Association (Non-Metropolitan Territories) Convention (No. 84), the CFA asserted that the right to strike was an essential part of trade union rights (CFA, Case No. 28 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), Complaint date: 1 July 1951, Definitive Report — Report No. 2, 1952, para. 68). However, the CFA did not, at that point in time, make any assertion as to whether the right to strike was protected under Convention No. 87.

49. In its General Survey of 1959, the Committee of Experts stated that, in its view, there is a possibility that a prohibition on strikes may run counter to Convention No. 87. Over the course of many years, the Committee of Experts further developed its position, ultimately considering in 1992 that Article 3 of Convention No. 87 includes recourse to strikes (see paragraph 80 below). The CFA and Commissions of Inquiry have also come to affirm the position that the right to strike is protected by the Convention (see paragraphs 81 to 83 below).

50. Since 1989, the employers' representatives within the Committee on Standards have questioned the position that Convention No. 87 should be interpreted as protecting a right to strike and have challenged the Committee of Experts' authority to interpret that instrument. For their part, the workers' representatives within the Committee on Standards have supported the views of the Committee of Experts as well as the role of that Committee in interpreting Convention No. 87 (International Labour Conference, 76th Session, 1989, Record of Proceedings, pp. 26/6, 26/35, 26/43 and 26/51; International Labour Conference, 81st Session, 1994, Record of Proceedings, pp. 25/32-33 and 25/38-40).

51. The divergence of views between the workers' group and the employers' group led to what the ILO and other participants have referred to as an "institutional crisis" at the 101st Session of the International Labour Conference in 2012. That year, on the occasion of the examination of the Committee of Experts' General Survey concerning the "fundamental" conventions, including Convention No. 87, the employers' group and the workers' group were unable to agree on the list of cases of non-compliance to be examined by the Committee on Standards. According to the employers' group, the Committee of Experts' comments on Convention No. 87 and the right to strike "were illegitimate and served to undermine the ILO's established tripartite standard setting processes". The employers' representatives in the Committee on Standards were therefore unwilling to discuss cases concerning that Convention or referring to a right to strike. At the same session, the workers' group expressed strong disagreement with the views of the employers' group (International Labour Conference, 101st Session, 2012, Report of the Committee on the Application of Standards, para. 145 *et seq.*). As a result, the Committee on Standards did not proceed with its work and did not discuss any cases of non-compliance in 2012.

52. At the 102nd Session of the International Labour Conference in 2013, the employers' group challenged the authority of the Committee to interpret international labour standards, contending that the terms of reference did not include the interpretation of international labour standards. It argued that the Governing Body could not have intended to change those terms of

reference, “since the ILO Constitution provided that the authority to interpret ILO Conventions was vested with the International Court of Justice, which meant that the Constitution would need to be amended first” (International Labour Conference, 102nd Session, 2013, Report III (Part 1A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, p. 9, para. 16). Based on this statement, the employers’ group requested the inclusion of a caveat in the reports of the Committee of Experts to specify that the Committee’s views and observations had not been approved by the tripartite bodies of the ILO and that they were neither legally authoritative nor legally binding for ratifying countries (*ibid.*). At the same session, the workers’ group reiterated its disagreement with the views of the employers’ group (*ibid.*, para. 25).

53. Since 2012, the Committee on Standards has refrained from addressing the right to strike in its conclusions on individual cases concerning the application of Convention No. 87.

54. Following various unsuccessful attempts to resolve the disagreement over the interpretation of Convention No. 87 through negotiations within the ILO, in 2023 the Governing Body decided to submit the question to the Court. In a letter dated 12 July 2023 addressed to the Director-General of the International Labour Office, the Chairperson of the Workers’ Group and Vice-Chairperson of the Governing Body referred to the long-standing disagreement over the interpretation of Convention No. 87, in relation to the right to strike, and formally requested that the matter be submitted urgently to the International Court of Justice in accordance with Article 37, paragraph 1, of the ILO Constitution. On 10 November 2023, at its 349th *bis* (Special) Session, the Governing Body adopted a resolution by which it decided to request the International Court of Justice to give an advisory opinion (see paragraph 1 above for the text of this resolution).

III. SCOPE AND MEANING OF THE QUESTION PUT BY THE GOVERNING BODY

55. The Court will now examine the scope and meaning of the question put by the Governing Body which, it recalls, is worded as follows: “Is the right to strike of workers and their organizations protected under the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)?”

56. Some participants have argued that the question put to the Court is too narrow, in that it does not adequately reflect the discussions within the ILO which gave rise to the institutional deadlock (see paragraphs 47 to 54 above). More specifically, they claim that the phrasing of the question posed does not allow consideration of the content of the right to strike, its limits or the conditions of its exercise, or make it possible to ascertain which authority has the competence to determine the scope and content of that right, namely national legislators, the tripartite constituents of the ILO Conference, the ILO supervisory bodies, or a tribunal appointed pursuant to Article 37, paragraph 2, of the ILO Constitution. Those participants ask the Court to “depart from the language of the question put to it in order to ‘reflect the legal questions really in issue’”. One participant further considers that the question posed does not accurately reflect the intention of the Governing Body.

57. As the Court has held on numerous occasions, “it may depart from the language of the question put to it where the question is not adequately formulated” (*Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2019 (I)*, p. 129, para. 135; see also *Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of 1 December*

1926 (*Final Protocol, Article IV*), *Advisory Opinion, 1928, P.C.I.J., Series B, No. 16*, p. 14) or does not reflect the “legal questions really in issue” (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980*, p. 89, para. 35). Similarly, where the question asked is ambiguous or vague, the Court may clarify it before giving its opinion (*Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1982*, p. 348, para. 46).

58. In the present proceedings, the question put by the Governing Body is both circumscribed and specific in so far as it asks the Court to determine whether the right to strike is protected under Convention No. 87. Since there is no ambiguity in either the question or its terms, the Court considers that there is no need to reformulate the question referred to it.

59. The Court notes, moreover, that the referral request as initially proposed in the letter of the Worker Vice-Chairperson of the Governing Body to the Director-General of the International Labour Office, dated 12 July 2023, contained a second question concerning the competence of the Committee of Experts. This question was divided into two parts: first, whether the Committee of Experts was competent to “determine that the right to strike derives from . . . Convention [No. 87]”; and second, if so, whether, “in examining the application of that Convention, [the Committee of Experts was competent to] specify certain elements concerning the scope of the right to strike, its limits and the conditions for its legitimate exercise” (Letter of the Worker Vice-Chairperson of the Governing Body to the Director-General of the International Labour Office, dated 12 July 2023). That question, which appeared in the Governing Body’s draft resolution (see document GB.349bis/INS/1/1), was removed from the text of the draft resolution submitted to, voted on and ultimately adopted during the 349th bis (Special) Session of the Governing Body of 10 November 2023. Consequently, by reintroducing a question that was intentionally omitted, the Court would substitute its assessment for that of the body requesting the advisory opinion. The question referred to the Court relates solely to whether the right to strike of workers and their organizations is protected under Convention No. 87 and the Court will limit the scope of the opinion to answering that question.

60. In view of the foregoing, the Court considers that it need not reformulate the question posed or broaden its scope. Its task consists solely in responding to the question put to it as to whether the right to strike is protected under Convention No. 87.

IV. WHETHER THE RIGHT TO STRIKE IS PROTECTED UNDER CONVENTION NO. 87

61. Having defined the scope and meaning of the question posed by the ILO, the Court will first consider the applicable rules of interpretation (Section A) before proceeding to the interpretation of Convention No. 87 (Section B).

A. Applicable rules for the interpretation of Convention No. 87

62. The Court will interpret Convention No. 87 applying the rules of treaty interpretation set out in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. Although the Vienna Convention is not applicable to treaties concluded before its entry into force, it is well established that Articles 31 to 33 of that instrument reflect rules of customary international law applicable to such treaties (see, for example, *Land and Maritime Delimitation and Sovereignty over Islands (Gabon/Equatorial Guinea)*,

Judgment of 19 May 2025, para. 34; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, *Preliminary Objections, Judgment*, *I.C.J. Reports 2022 (II)*, p. 510, para. 87; *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, *I.C.J. Reports 1994*, pp. 21-22, para. 41).

63. Some participants have argued that the *travaux préparatoires* of Convention No. 87 should be given special consideration in its interpretation, pursuant to Article 5 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which provides that the Vienna Convention applies to “any treaty adopted within an international organization without prejudice to any relevant rules of the organization”. These participants consider that the tripartite structure of the ILO has given rise to a specific practice of ascribing particular importance to the *travaux préparatoires*. In their opinion, this specific practice is a relevant rule of the Organization in the interpretation of the “legislative corpus” developed over time within the ILO framework. In their view, this approach is justified because the preparatory work reflects the deliberations among the representatives of employers, workers and governments.

64. The Court is not persuaded that such an interpretative approach developed through the practice of ILO bodies constitutes “a relevant rule of the organization” that would affect the application of the customary international law rules of treaty interpretation reflected in the Vienna Convention on the Law of Treaties. Consequently, no particular importance should be accorded to the *travaux préparatoires* beyond that envisaged under Article 32 of the Vienna Convention.

65. In light of the above, the Court will apply the general rule of interpretation as reflected in Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and the rule on supplementary means of interpretation as reflected in Article 32 of the same instrument.

B. Interpretation of Convention No. 87

66. Article 31, paragraph 1, of the Vienna Convention on the Law of Treaties provides that “[a] treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose”. Article 31, paragraph 2, sets out what is to be regarded as context: “in addition to the text, including its preamble and annexes”, “[a]ny agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty” and “[a]ny instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty”. Article 31, paragraph 3, provides that there shall be taken into account, together with the context, “[a]ny subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions”, “[a]ny subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation” and “[a]ny relevant rules of international law applicable in the relations between the parties”. These means of interpretation are to be considered by way of a single combined operation (*Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion of 23 July 2025*, para. 177). The Court will interpret Convention No. 87 pursuant to Article 31, commencing with Article 31, paragraph 1.

1. Ordinary meaning to be given to the terms of Convention No. 87 in their context and in light of its object and purpose (Article 31, paragraph 1, of the Vienna Convention on the Law of Treaties)

67. Convention No. 87 does not contain an explicit reference to the right to strike.

68. The Court has held that an interpretation according to which “the fact that the provision expressly provides for one category of situations is said to justify the inference that other comparable categories are excluded” is “only warranted . . . when it is appropriate in light of the text of all the provisions concerned, their context and the object and purpose of the treaty” (see, for example, *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, *Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2019 (I)*, p. 30, para. 64; *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*, *Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2016 (I)*, p. 19, para. 37). Thus, the absence of an express treaty provision governing a certain issue does not necessarily mean that the issue is excluded from that treaty. Such an exclusion is only warranted when the text of all the provisions concerned, their context and the object and purpose of the treaty point to it. In the specific context of the ILO, the Permanent Court of International Justice rejected the argument that the mere absence of certain terms leads to the conclusion that particular activities fall outside the scope of ILO conventions (*Interpretation of the Convention of 1919 concerning Employment of Women during the Night, Advisory Opinion, 1932, P.C.I.J., Series A/B, No. 50*, pp. 375-376; *Competence of the ILO in Regard to International Regulation of the Conditions of Labour of Persons Employed in Agriculture, Advisory Opinion, 1922, P.C.I.J., Series B, No. 2*, pp. 39-41).

69. Article 2 of Convention No. 87 provides that “[w]orkers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing”. Article 3, paragraph 1, further provides that “[w]orkers’ and employers’ organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes”. The wording of this provision indicates ways in which the rights accorded to workers’ and employers’ organizations are exercised. This includes not only internal negotiation and adoption of constitutions and rules, and the election of representatives, but also broader powers enabling workers’ and employers’ organizations to decide on matters relating to their administration, as well as to activities to be performed and programmes to be formulated and implemented in both internal and external contexts. Article 10 defines the term “organisation” as “any organisation of workers or of employers for furthering and defending the interests of workers or of employers”. Reading these three provisions together, in good faith and in accordance with their ordinary meaning, suggests that, under Convention No. 87, workers and employers have the right to create and join organizations for the purpose of furthering and defending their respective interests, including to organize their activities and programmes to pursue that purpose.

70. Convention No. 87 does not include definitions of the terms “activities” and “programmes”, both of which are referred to in Article 3, paragraph 1. The ordinary meaning of the term “activities”, which generally encompasses any action taken to pursue an objective, and of the term “programmes”, which generally means a set of planned actions pursued to achieve a result, is broad and encompasses the various dimensions of the activities and programmes of workers’ organizations (see paragraph 69 above). The term “strike” generally means an activity consisting of a temporary work stoppage or slowdown wilfully effected by one or more groups of workers with a view to enforcing or resisting demands or expressing or supporting grievances (see *Freedom of Association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office - Geneva: ILO, 6th edition, 2018, p. 148, para. 783). Consequently, when Article 3, paragraph 1, is read in conjunction with Articles 2 and 10, it suggests that strike action is capable of falling within the ordinary meaning of the term “activities” and, thus, within the scope of Convention No. 87.

71. The Court also observes that strike action itself is not explicitly excluded under Convention No. 87. The protections set out by the Convention are limited by two provisions: Article 8, paragraph 1, which states that “[i]n exercising the rights provided for in this Convention workers and employers and their respective organisations, like other persons or organised collectivities, shall respect the law of the land”; and Article 9, paragraph 1, which states that “[t]he extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations”. These provisions show that workers, employers and their respective organizations must respect domestic law when exercising the rights provided for in the Convention, and that armed forces and the police may be deprived of the guarantees contained in Convention No. 87 if their national legislation so provides. However, these provisions do not otherwise limit the scope of the rights protected under Convention No. 87. Thus, while Convention No. 87 sets out certain rights and related limitations, the Court considers, in line with its jurisprudence (see paragraph 68 above), that the terms of the Convention, in their context and in light of the object and purpose of the Convention (see paragraphs 72 and 73 below), do not allow the inference that other rights, such as the right to strike, are excluded.

72. Regarding the object and purpose of Convention No. 87, the third paragraph of the preamble to the Convention refers to the preamble to the Constitution of the ILO, which “declares ‘recognition of the principle of freedom of association’ to be a means of improving conditions of labour and of establishing peace”. The fourth paragraph of the preamble to Convention No. 87 also refers to the Declaration of Philadelphia which forms an integral part of the Constitution of the ILO and reaffirms that “freedom of . . . association [is] essential to sustained progress”. Therefore, the object and purpose of Convention No. 87 is to guarantee freedom of association as a means of improving labour conditions and achieving sustained progress.

73. The Court notes that strike action is one of the main activities engaged in and tools used by workers and their organizations to promote their interests and improve conditions of labour, thereby ensuring the effective exercise of the freedom of association protected under Convention No. 87. At the same time, freedom of association is instrumental in facilitating workers’ organizations to take collective action to further and defend the interests of their members, including through the exercise of the right to strike. Therefore, the protection of the right to strike is in line with the object and purpose of Convention No. 87.

74. The Court concludes from the above analysis that the ordinary meaning of the relevant terms of the Convention, read in good faith, in their context and in light of the object and purpose of the treaty, indicates that protection of the right to strike is encompassed in the protection of the freedom of association provided for in Convention No. 87.

2. Subsequent practice which establishes the agreement of the parties (Article 31, paragraph 3 (b), of the Vienna Convention on the Law of Treaties)

75. Since there has been no subsequent agreement between the States parties to Convention No. 87 regarding the interpretation or the application of its provisions, Article 31, paragraph 3 (a), of the Vienna Convention on the Law of Treaties is not applicable in the present circumstances, and there is no need for the Court to give it further consideration.

76. The Court now turns to the subsequent practice of the parties within the meaning of Article 31, paragraph 3 (b), of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which requires that

account be taken, together with the context, of “any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation”. Such practice consists of any conduct of the parties in the application of the treaty, after its conclusion, which establishes their agreement regarding its interpretation. It may be manifested in the conduct of a State party, as reflected both in official acts that serve to apply the treaty and in official statements expressing its interpretation thereof.

77. It is relevant to distinguish the subsequent practice of the parties depending on whether it is considered under Article 31, paragraph 3 (b), or under Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties. In the first case, subsequent practice is of particular importance in that it constitutes objective evidence of the understanding of the parties as to the meaning of the treaty (*Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1999 (II)*, p. 1075, para. 49; *Yearbook of the International Law Commission*, 1966, Vol. II, p. 221, Article 27, paragraph 15 of the commentary; *Yearbook of the International Law Commission*, 2018, Vol. II, Part Two, p. 24, Conclusion 3). In other words, subsequent practice within the meaning of Article 31, paragraph 3 (b), constitutes an authentic means of interpretation aimed at establishing the existence of a common understanding of the parties regarding the meaning to be given to a treaty. On the other hand, when considered under Article 32 of the Vienna Convention, subsequent practice serves as a supplementary means of interpretation and, as such, does not require evidence of the common understanding of all the parties regarding a given interpretation. This distinction was previously noted in 1964 by the International Law Commission in its commentary to the Draft Articles on the Law of Treaties:

“[T]he practice of an individual party or of only some parties as an element of interpretation is on a quite different plane from a concordant practice embracing all the parties and showing their common understanding of the meaning of the treaty. Subsequent practice of the latter kind evidences the agreement of the parties as to the interpretation of the treaty . . . For this reason the Commission considered that subsequent practice establishing the common understanding of all the parties regarding the interpretation of a treaty should be included in paragraph 3 [of what became Article 31] as an authentic means of interpretation . . . The practice of individual States in the application of a treaty, on the other hand, may be taken into account only as one of the ‘further’ means of interpretation mentioned in [current Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties]” (*Yearbook of the International Law Commission*, 1964, Vol. II, p. 204, Article 69, paragraph 13 of the commentary).

It follows that the two categories of subsequent practice differ in terms of both the interpretative significance attributed to each and the threshold of agreement required to establish their existence.

78. Throughout the proceedings, participants referred extensively to the subsequent practice of the parties to Convention No. 87 as an element of its interpretation. In support of their respective arguments, participants cited various manifestations of the States parties’ conduct. These include, in particular, reactions to pronouncements of the different ILO supervisory bodies on the relationship between the right to strike and Convention No. 87, as well as legislative and constitutional provisions adopted at the national level and domestic court decisions relating to the right to strike. The Court will consider each of these categories in turn.

79. First, the Court will provide an overview of the interpretation of Convention No. 87 advanced by the different ILO supervisory bodies and examine the parties’ reactions to those

interpretations. Within the scope of their respective functions, these bodies have had occasion to pronounce on the question whether the right to strike is protected under Convention No. 87.

80. In the General Survey submitted to the International Labour Conference at its 43rd Session in 1959, the Committee of Experts observed that

“there is a possibility that th[e] prohibition [of the right to use strikes as a means of action] may run counter to Article 8, paragraph 2, of the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention . . . (No. 87) . . . and especially the freedom of action of trade union organisations in defence of their occupational interests” (International Labour Conference, 43rd Session, 1959, Report III (Part IV), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, p. 115, para. 68).

Since then, it has repeatedly affirmed the existence of a relationship between the right to strike and Convention No. 87. In its 1973 General Survey, the Committee of Experts stated that

“[a] general prohibition of strikes constitutes a considerable restriction of the opportunities open to trade unions for furthering and defending the interests of their members (Article 10 of Convention No. 87) and of the right of trade unions to organise their activities (Article 3)” (International Labour Conference, 58th Session, 1973, Report III (Part 4B), *Freedom of Association and Collective Bargaining*, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, p. 44, para. 107).

This statement was reinforced in the Committee of Experts’ 1983 General Survey, which reads as follows:

“A general ban on strikes seriously limits the means at the disposal of trade unions to further and defend the interests of their members (Article 10 of the Convention) and their right to organise their activities (Article 3) and is, therefore, not compatible with the principles of freedom of association.” (International Labour Conference, 69th Session, 1983, Report III (Part 4B), *Freedom of Association and Collective Bargaining*, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, p. 63, para. 205.)

In 1992, in its “observations” concerning ratified conventions, the Committee of Experts took the view that,

“although it is clear that the provisions of the Convention do not specifically mention the right to strike, Article 3 of the Convention provides that workers’ organisations shall have the right to organise their activities and formulate their programmes in full freedom. The Committee considers that this right includes recourse to strikes, which are one of the essential means through which workers and their organisations may promote and defend their economic and social interests.” (International Labour Conference, 79th Session, 1992, Report III (Part 4A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, p. 208.)

Similarly, in its 1994 General Survey, the Committee of Experts stated that “[t]he right to strike is . . . considered as an activity of workers’ organizations within the meaning of Article 3 [of Convention No. 87]” (International Labour Conference, 81st Session, 1994, Report III (Part 4B), *Freedom of Association and Collective Bargaining*, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, p. 66, para. 149). In 1996, in its “observations” concerning particular countries, the Committee of Experts stated that, in the view of the Committee,

“the right to strike is an intrinsic corollary of the right to organize that is protected by the Convention [No. 87]” (International Labour Conference, 83rd Session, 1996, Report III (Part 4A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, p. 147, para. 2). In its 2012 General Survey, the Committee of Experts summarized this development in the following terms:

“In the absence of an express provision in Convention No. 87, it was mainly on the basis of *Article 3* of the Convention, which sets out the right of workers’ organizations to organize their activities and to formulate their programmes, and *Article 10*, under which the objective of these organizations is to further and defend the interests of workers, that a number of principles relating to the right to strike were progressively developed” (International Labour Conference, 101st Session, 2012, Report III (Part 1B), *Giving Globalization a Human Face*, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 2008, p. 46, para. 117).

81. The CFA, for its part, considered for a time that Convention No. 87 did not address the right to strike, while still recognizing that it was an essential element of trade union rights. In 1964, the CFA endorsed “the opinion of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations to the effect that [the absolute] prohibition [of strikes] may constitute a considerable restriction of the potential activities of trade unions” (CFA, Case No. 364 (Ecuador), Report in which the committee requests to be kept informed of developments — Report No. 78, 1965, para. 80). Subsequently, in 1977, the CFA specifically considered the right to strike as being linked to Convention No. 87 and, in particular, to Article 3 thereof (CFA, Case No. 834 (Greece), Definitive Report — Report No. 160, 1977, para. 199). In 1998, the CFA recalled “the importance that it attaches to respect of the right to strike which is an intrinsic corollary to the right to organize protected by Convention No. 87” (CFA, Case No. 1954 (Côte d’Ivoire), Report in which the committee requests to be kept informed of developments — Report No. 311, November 1998, para. 405); it has since reiterated this position on several occasions (see *Freedom of Association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office - Geneva: ILO, 6th edition, 2018, p. 143, para. 754).

82. In addition, since 1971, five of the Commissions of Inquiry established under Article 26 of the ILO Constitution to examine, in particular, “complaints” concerning Members’ observance of Convention No. 87, have considered that the right to strike is protected under Convention No. 87 (Report of the Commission of Inquiry appointed under Article 26 of the ILO Constitution to examine the complaints concerning the observance by Greece of Conventions Nos. 87 and 98 made by a number of delegates to the 52nd Session of the International Labour Conference, *Official Bulletin*, Vol. LIV, 1971, para. 261; Report of the Commission of Inquiry instituted under Article 26 of the ILO Constitution to examine the complaint on the observance by Poland of Conventions Nos. 87 and 98 presented by delegates at the 68th Session of the International Labour Conference, *Official Bulletin*, Vol. LXVII, 1984, para. 517; Report of the Commission of Inquiry appointed under Article 26 of the ILO Constitution to examine the observance by Nicaragua of Conventions Nos. 87, 98 and 144, *Official Bulletin*, Vol. LXXIV, 1991, para. 506; Report of the Commission of Inquiry appointed under Article 26 of the ILO Constitution to examine the observance by the Government of Zimbabwe of Conventions Nos. 87 and 98, *Official Bulletin*, Vol. XCIII, 2010, para. 575; Report of the Commission of Inquiry established in accordance with Article 26 of the ILO Constitution concerning the non-observance by Myanmar of Conventions Nos. 87 and 29, 4 August 2023, para. 586).

83. In view of the foregoing, the Court notes that these ILO supervisory bodies have progressively recognized the right to strike as being protected under Convention No. 87, a position that they now have affirmed for decades. Their pronouncements in this regard have converged in support of such recognition. While the Court may give particular consideration to the pronouncements of treaty supervisory bodies (see paragraph 118 below), such pronouncements do not in themselves constitute subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation, within the meaning of Article 31, paragraph 3 (*b*), of the Vienna Convention on the Law of Treaties. Such pronouncements may nonetheless be relevant under that provision in the event that they give rise to, or refer to, subsequent State practice, thereby establishing the agreement of the parties within the meaning of the said provision.

84. Accordingly, the Court must determine whether the interpretations adopted by ILO supervisory bodies have elicited any relevant reactions from the States parties to Convention No. 87 and whether such reactions establish the agreement of the parties. To this end, the Court has examined the positions expressed over time by various States parties as and when the ILO supervisory bodies have affirmed that the right to strike is protected under that instrument.

85. In the context of discussions within the ILO, while a significant majority of States parties to Convention No. 87 have accepted or endorsed the interpretation of the supervisory bodies that Convention No. 87 protects the right to strike, a number of States parties have, over the years, occasionally challenged that interpretation. The Court also notes that, during the present proceedings, certain States either expressly objected to the view that the right to strike is protected under Convention No. 87 or, at the very least, expressed some reservations in this regard.

86. The Court recalls that, pursuant to Article 31, paragraph 3 (*b*), of the Vienna Convention on the Law of Treaties, the expression of conflicting positions by different parties to a treaty precludes the Court from inferring from subsequent practice in the application of the treaty that an agreement exists between the parties regarding its interpretation. Where such differences exist, the practice invoked cannot be considered as objectively establishing a common intention of the parties.

87. Consequently, in the Court's view, the fact that a number of States parties have expressed clear opposition to the interpretation according to which Convention No. 87 protects the right to strike precludes the conclusion that there exists subsequent practice which establishes the agreement of the parties on this point within the meaning of Article 31, paragraph 3 (*b*), of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

88. Second, the Court notes that the participants have submitted examples concerning the States parties' conduct at the national level regarding the application of Convention No. 87, particularly in the exercise of their legislative and judicial functions. National legislation, like decisions rendered by the courts of the States parties, may provide valuable indications for the purpose of treaty interpretation. In the present case, however, the Court considers that the examples brought to its attention do not enable it to draw any conclusions as to the existence of subsequent practice in the application of Convention No. 87 which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation on the matter of whether the right to strike is protected under that treaty. The Court therefore considers that it is not necessary to further examine those additional elements.

89. The Court concludes that, taken as a whole, the foregoing elements cannot constitute subsequent practice in the application of Convention No. 87, within the meaning of Article 31, paragraph 3 (b), of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which establishes the agreement of the parties that Convention No. 87 protects the right to strike. This conclusion is without prejudice to the relevance of subsequent practice as a supplementary means of interpretation under Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (see paragraphs 112 to 115 below).

3. Relevant rules of international law (Article 31, paragraph 3 (c), of the Vienna Convention on the Law of Treaties)

90. Pursuant to the customary rule reflected in Article 31, paragraph 3 (c), of the Vienna Convention on the Law of Treaties, “[a]ny relevant rules of international law applicable in the relations between the parties” shall be taken into account when interpreting a treaty. In the view of the Court, Article 31, paragraph 3 (c), does not necessarily require all parties to the treaty under interpretation to be bound by the “relevant rules of international law” in order for those rules to be taken into account. A rule may be “applicable in the relations between the parties” if it expresses their common understanding regarding certain provisions of the treaty under interpretation.

91. With respect to the right to strike, there is no relevant rule of international law in any other treaty that is binding upon all the parties to Convention No. 87. However, the two 1966 Covenants — the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (hereinafter the “ICESCR”) and the International Covenant on Civil and Political Rights (hereinafter the “ICCPR”) — contain relevant rules of international law that concern the right to strike. Article 8 of the ICESCR and Article 22 of the ICCPR both make explicit reference to Convention No. 87. The ICESCR, in Article 8, paragraph 1 (d), expressly protects the right to strike, provided that it is exercised in conformity with domestic laws. Importantly, paragraph 3 adds that nothing in that article shall authorize the States parties to Convention No. 87 to take legislative measures that would prejudice the guarantees provided for in that Convention. The ICCPR, in Article 22, paragraph 1, provides for the right to freedom of association. It is also significant that paragraph 3 of the same article adds that nothing therein shall authorize the States parties to Convention No. 87 to take legislative measures that would prejudice the guarantees provided for in that Convention. The Court notes that, while Article 22 of the ICCPR refers only to the freedom of association, the Human Rights Committee has considered, for more than 25 years now, that the protection of the right to strike is encompassed in the protection of the freedom of association under the ICCPR (see, for example, Concluding observations on the fourth periodic report of Chile, 30 March 1999, UN doc. CCPR/C/79/Add.104, para. 25; Concluding observations on the second periodic report of Lithuania, 1 April 2004, UN doc. CCPR/CO/80/LTU, para. 18; Concluding observations on the third periodic report of Estonia, 27 July 2010, UN doc. CCPR/C/EST/CO/3, para. 15; Concluding observations on the sixth periodic report of the Dominican Republic, 3 November 2017, UN doc. CCPR/C/DOM/CO/6, paras. 31-32).

92. The question before the Court is whether these relevant rules are applicable in the relations between the parties to Convention No. 87. In the Court’s view, a high degree of overlap between the States bound by the treaty under interpretation and those bound by the relevant rules of international law may indicate the existence of a common understanding of the parties regarding certain provisions of the treaty under interpretation. Such a common understanding may be presumed when rules contained in another treaty have been so widely adopted that they can be considered implicitly accepted by all parties to the treaty being interpreted. In determining whether this is the case, the

position of those States which are not parties to the treaty containing the relevant rule or which have formulated reservations to the relevant rule are of significance.

93. There is a high degree of overlap between the States parties to Convention No. 87 and States parties to both the ICESCR and the ICCPR. The ICESCR has 173 States parties and only 8 States parties to Convention No. 87 are not parties to the ICESCR, while the ICCPR has 175 States parties and only 7 States parties to Convention No. 87 are not parties to the ICCPR.

94. Four States parties to Convention No. 87 are neither parties to the ICESCR nor parties to the ICCPR (the Comoros, Cuba, Kiribati and Saint Lucia). In the case of the Comoros, as noted in 2025 by the Committee of Experts exercising its supervisory functions in relation to the application of Article 3 of the Convention, following its requests to this State to specify the content of its legislation on strikes, the Comoros indicated that its labour code is adapted to the spirit of the Convention and that it recognizes trade union rights, particularly the right of workers to strike (see Direct Request (CEACR) — adopted 2025, published 114th International Labour Conference session (2026) — Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) — Comoros (Ratification: 1978)). Regarding Cuba, during proceedings in a case before the CFA concerning *inter alia* Convention No. 87 and involving an allegation that the right to strike was not recognized in its domestic law, Cuba repeatedly stated that there was no law or legal provision laying down any prohibition on the right to strike and that its criminal legislation did not establish any penalty for exercising this right, since it was the prerogative of trade unions to take decisions in this regard (Case No. 3271 (Cuba) — Complaint date: 21 December 2016: Interim Report — Report No. 386, June 2018; Interim Report — Report No. 391, October 2019). Concerning Kiribati, in 2022, when the Committee of Experts, in exercising its supervisory functions in relation to the application of Article 3 of Convention No. 87, asked this State to amend its domestic legislation on the right to strike, Kiribati informed the Committee that it had subsequently amended the relevant legislation (see Direct Request (CEACR) — adopted 2022, published 111th International Labour Conference session (2023) — Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) — Kiribati (Ratification: 2000)). Saint Lucia has been a party to Convention No. 87 since 1980, and there is no indication that it has objected to the interpretation of the Organization's supervisory bodies that the right to strike is protected under Convention No. 87. All of the above suggests that these four States, under the circumstances, understand that the right to strike is protected under Convention No. 87.

95. Of the few reservations regarding Article 8, paragraph 1 (*d*) of the ICESCR, most concern restrictions on the right to strike of public officials or essential services. While one State (Kuwait) has made a reservation that excludes the application for this State of Article 8, paragraph 1 (*d*), it has never objected to the interpretation that the right to strike is protected under Convention No. 87.

The Court notes that, of the four States participating in the present proceedings that opposed the view that the right to strike is protected under Convention No. 87, two (Costa Rica and Switzerland) have not made any reservation or declaration regarding Article 8 of the ICESCR. The other two (Bangladesh and Japan) have formulated reservations or declarations regarding that provision. However, Japan's reservation does not purport to exclude the right to strike as such, while Bangladesh's declaration merely states that it will apply Article 8 "under the conditions and in conformity with the procedures established in the Constitution and the relevant legislation of Bangladesh".

96. In these circumstances, the Court considers that the two Covenants contain relevant rules that must be taken into account when interpreting Convention No. 87. In particular, Article 8 of the ICESCR and Article 22 of the ICCPR assist in establishing a common understanding of the States parties to Convention No. 87 that the protection of the right to strike is encompassed in the protection of the freedom of association guaranteed by Convention No. 87.

97. In this regard, the Court notes the joint statement issued in 2019 by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Human Rights Committee acknowledging the protections afforded by Article 8 of the ICESCR and Article 22 of the ICCPR. That statement affirms that the two Committees

“welcome the progress made by States to guarantee freedom of association in labour relations. At the same time, the two Committees note the challenges faced in the effective protection of this fundamental freedom, including undue restrictions on the right of individuals to form and join trade unions, the right of unions to function freely, and the right to strike.” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights and Human Rights Committee, Statement on freedom of association, including the right to form and join trade unions, 6 December 2019, UN doc. E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4, para. 1.)

The joint statement further asserts that “[f]reedom of association includes the right of individuals, without distinction, to form and join trade unions for the protection of their interests” (*ibid.*, para. 3) and

“recall[s] that the right to strike is the corollary to the effective exercise of the freedom to form and join trade unions. Both Committees have sought to protect the right to strike in their review of the implementation by States parties of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights.” (*Ibid.*, para. 4.)

98. The Court concludes that an interpretation taking into account the relevant rules of international law contained in the ICESCR and the ICCPR indicates that the protection of the right to strike is encompassed in the protection of the freedom of association provided by Convention No. 87.

*

99. Overall, the interpretation of Convention No. 87 applying the general rule reflected in Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties leads to the conclusion that the right to strike is protected by Convention No. 87.

4. Supplementary means of interpretation (Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties)

100. Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties states that

“[r]ecourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to

confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

(a) [l]eaves the meaning ambiguous or obscure; or

(b) [l]eads to a result which is manifestly absurd or unreasonable”.

As the Court has repeatedly observed, recourse may be had to supplementary means of interpretation such as the preparatory work and the circumstances in which the treaty was concluded either to confirm the meaning resulting from the application of Article 31 of the Vienna Convention, or to determine the meaning when the interpretation according to Article 31 leaves the meaning of the treaty or its terms ambiguous or obscure or leads to a result that is manifestly absurd or unreasonable (see, for example, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2021*, pp. 95-96, para. 76; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007 (I)*, pp. 109-110, para. 160).

101. The preceding analysis of Convention No. 87 pursuant to Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties does not result in an interpretation that is ambiguous or obscure, or that leads to a result that is manifestly absurd or unreasonable. Nevertheless, the Court may have recourse to supplementary means of treaty interpretation under Article 32 to ascertain whether or not it confirms the meaning of the Convention resulting from the application of Article 31.

102. The Court further observes that the use of the term “including” in Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties indicates that the means mentioned therein do not constitute an exhaustive list. The Court may therefore have recourse to other supplementary means of interpretation that it considers relevant in the circumstances of the case. This may include any subsequent practice of the parties that does not meet the conditions of Article 31, paragraph 3 (b), of the Vienna Convention, and pronouncements of competent supervisory bodies.

103. In the present proceedings, the Court will examine the *travaux préparatoires* of Convention No. 87, the subsequent practice of the parties, the pronouncements of the ILO supervisory bodies, and the relevant regional instruments and related jurisprudence of regional courts as well as pronouncements by other regional bodies as relevant supplementary means of interpretation of Convention No. 87.

(a) Travaux préparatoires of Convention No. 87

104. Convention No. 87 was adopted on 9 July 1948 following a drafting process that began in 1947, when the Economic and Social Council of the United Nations, subsequent to a démarche by the World Federation of Trade Unions and the American Federation of Labor, requested the ILO to put an item regarding trade union rights on the agenda of the 30th session of the International Labour Conference (Economic and Social Council, Resolutions adopted by the Economic and Social Council during its Fourth Session from 28 February to 29 March 1947, doc. E/437, p. 43, Resolution 52 (IV), 24 March 1947). The draft resolution of the American Federation of Labor, presented to the Economic and Social Council in order to be submitted to the ILO, proposed, *inter alia*, the following question: “[t]o what extent is the right of workers and of their organizations to resort to strikes recognized and protected?” (International Labour Conference, 30th Session, 1947, Report VII,

Freedom of Association and Industrial Relations, p. 6, question 8). The International Labour Office observed, *inter alia*, that the question concerning the right to strike in general “relate[d] directly to the problem of freedom of association” (*ibid.*, p. 7). However, the Economic and Social Council resolution inviting the ILO to place the above-mentioned item on the agenda contained no explicit reference to the right to strike (Economic and Social Council, Resolutions adopted by the Economic and Social Council during its Fourth Session from 28 February to 29 March 1947, doc. E/437, p. 43 Resolution 52 (IV), 24 March 1947).

105. The Governing Body placed the item regarding freedom of association and industrial relations on the agenda of the 30th Session of the International Labour Conference in June 1947. The preparatory materials included a legislative survey on labour conditions in various States prepared by the International Labour Office, a proposed resolution, which envisaged the possibility of drawing up a convention on the freedom of association, protection of the right to organize and to bargain collectively, and collective agreements, as well as discussion points (International Labour Conference, 30th Session, 1947, Report VII, *Freedom of Association and Industrial Relations*, p. 127 *et seq.*). In the background report prepared in 1947 for discussion at the International Labour Conference, the International Labour Office mentioned, *inter alia*, two resolutions adopted by the Third Regional Conference of the American States Members of the ILO (Mexico City, April 1946) in which the right to strike in general was only briefly addressed in connection with the issue of conciliation and arbitration (*ibid.*, pp. 31 and 34).

106. Prior to the 31st session of the Conference, the International Labour Office circulated a questionnaire to the Member States to clarify their views regarding the right to strike of public officials. Question 3, paragraph (c), of that questionnaire was worded as follows: “Do you consider that it would be desirable to provide that the recognition of the right of association of public officials by international regulation should in no way prejudge the question of the right of such officials to strike?” (International Labour Conference, 31st Session, 1948, Report VII, Questionnaire, *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise*, p. 15.)

107. In the background report prepared in 1947 for discussion at the International Labour Conference, the International Labour Office provided the following analysis of the status of the freedom of association at the time: “Certain legal systems exclude civil servants . . . from the application of the right of association . . . In declaring civil servants to be thus excluded, the legislature actually intended to debar them from the right to strike and not from the right of association.” (International Labour Conference, 30th Session, 1947, Report VII, *Freedom of Association and Industrial Relations*, p. 46.) In its conclusions and observations, the Office took the view that “the guarantee of the right of association should apply to all employers and workers, public or private, and, therefore, to public servants and officials”, but that “the recognition of the right of association of *public servants* in no way prejudices the question of the right of *such officials* to strike” (*ibid.*, pp. 108-109 (emphasis added)). This account by the Office sheds light on the considerations that informed the formulation of the above-mentioned question 3, paragraph (c).

108. The International Labour Office summarized the responses of States to the question in the following manner:

“To the question whether the provision should be included to the effect that the recognition of the right of association of public officials does not prejudge the question of their right to strike — Question 3 (c) — Australia, Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Denmark, Ecuador, Finland, France, Hungary, India, Switzerland, Union of

South Africa and United States reply in the affirmative, while the United Kingdom states that it does not object if it is thought to be necessary. China's reply omits any answer to this particular question, and Mexico answers in the negative. Both the Netherlands and Sweden consider that this Convention should not be concerned with questions relating to the right to strike, and the United States, while replying in the affirmative, considers that it would be undesirable to attempt to resolve this problem under this Convention.

Most countries, therefore, implicitly recognise the right of association of public officials without prejudice to the question of the right to strike, which latter question, many countries point out, is not relevant to the present proposed Convention." (International Labour Conference, 31st Session, 1948, Report VII, *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise*, p. 67.)

In a later chapter of the same document, the International Labour Office stated that

"[i]t may be observed . . . that the Governments were . . . consulted on the question whether it would be desirable to provide in the international regulations that the recognition of the right of association of public officials should in no way prejudice the question of the right of such officials to strike. Several Governments, while giving their approval to the formula, have nevertheless emphasised, justifiably it would appear, that the proposed Convention relates only to the freedom of association and not to the right to strike, a question which will be considered in connection with Item VIII (conciliation and arbitration) on the agenda of the Conference.

In these circumstances, it has appeared to the Office to be preferable not to include a provision on this point in the proposed Convention concerning freedom of association." (*Ibid.*, p. 87.)

109. The summary prepared by the International Labour Office refers only to the first round of responses submitted by States (International Labour Conference, 31st Session, 1948, Report VII, *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise*, pp. 15-24), which was followed by a second round of responses (*ibid.*, Supplement, pp. 8-12).

110. A significant majority of all the responding States confined their answers to the question presented in the questionnaire, which concerned only the right to strike of public officials, and responded in the affirmative to that question. Egypt, Italy and Mexico responded in the negative to the question, and Sweden responded that the right to strike of public officials does not appear to be directly connected with the right of association and therefore should not be addressed in the Convention. The Kingdom of the Netherlands responded that the issue of the right to strike in general should not be dealt with in the Convention, while Norway replied that the question of the right to strike must be kept strictly separate from the question of freedom of association (International Labour Conference, 31st Session, 1948, Report VII, *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise*, pp. 16-20; *ibid.*, Supplement, pp. 9-12). The above analysis of the responses reveals that, as the 1948 summary of the International Labour Office stated, "many" countries pointed out that the question of the right to strike of public officials was "not relevant to the . . . proposed Convention" (International Labour Conference, 31st Session, 1948, Report VII, *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise*, p. 67), while very few referred to the right to strike in general. Despite the fact that the great majority of those responses was limited to the right to strike of public officials alone, the International Labour Office preferred not to include provisions concerning the right to strike in the draft Convention.

111. The *travaux préparatoires* of Convention No. 87 indicate that, although the right to strike in general was briefly mentioned at the very beginning of the preparatory work, the discussions during the preparation of Convention No. 87 negotiations appear to have focused on the right to strike of public officials. Therefore, the intention of the drafters of Convention No. 87 with respect to the right to strike in general is unclear and the question was left open. In the view of the Court, the analysis of the *travaux préparatoires* leads to an inconclusive result.

(b) *Subsequent practice of the parties as a supplementary means of interpretation*

112. The Court turns now to the subsequent practice of the parties as a supplementary means of interpretation to which recourse may be had under Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

113. When the subsequent practice of the parties to a treaty falls outside the scope of Article 31, paragraph 3 (b), of the Vienna Convention on the Law of Treaties (see paragraph 77 above), it may nevertheless be taken into account, including to support or confirm the interpretation reached by the Court under Article 31 of that Convention. As a supplementary means of interpretation, subsequent practice therefore remains relevant, even when it does not establish the agreement of the parties to the treaty.

114. As regards how the States parties have reacted to the interpretation adopted by the ILO supervisory bodies (described in paragraphs 80 to 85 above), the Court notes that a significant majority have accepted the interpretation that Convention No. 87 protects the right to strike. This majority opinion is also reflected in the Statement of 23 February 2015 issued by the Government Group (the 28 members representing governments within the Governing Body of the ILO, see above paragraph 39), made on the occasion of the meeting known as the “Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in relation to the right to strike and the modalities and practices of strike action at national level”, according to which

“[t]he Government Group recognizes that the right to strike is linked to freedom of association which is a fundamental principle and right at work of the ILO. The Government Group specifically recognizes that without protecting a right to strike, Freedom of Association, in particular the right to organize activities for the purpose of promoting and protecting workers’ interests, cannot be fully realized.” (Government Group Statement, 23 February 2015, GB.323/INS/5/Appendix I, Annex II, para. 4.)

115. The Court concludes that the fact that a significant majority of States parties to Convention No. 87 considers that the Convention protects the right to strike, as reflected by the subsequent practice of those States parties, is an element that must be taken into account as a supplementary means of interpretation. Indeed, it confirms the conclusion already reached by the Court under Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (see paragraph 99 above).

(c) *Pronouncements of ILO supervisory bodies*

116. The participants in these proceedings disagree about the weight that should be ascribed to the pronouncements of ILO supervisory bodies regarding the interpretation of Convention No. 87. Some participants rule out the possibility of any interpretative value being accorded to such pronouncements. Other participants consider, for their part, that the pronouncements of ILO supervisory bodies may have some bearing on the interpretation of the treaty. Among these

participants, some consider that such pronouncements constitute subsequent practice in the application of Convention No. 87, within the meaning of Article 31, paragraph 3 (b), of the Vienna Convention on the Law of Treaties, while others consider them to be relevant as a supplementary means of interpretation under Article 32 of the Vienna Convention.

117. The Court recalls that it has previously taken account of the practice of supervisory committees established under human rights conventions. For instance, in *Ahmadou Sadio Diallo*, the Court declared, with regard to the Human Rights Committee, that,

“[a]lthough the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee, it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty. The point here is to achieve the necessary clarity and the essential consistency of international law, as well as legal security, to which both the individuals with guaranteed rights and the States obliged to comply with treaty obligations are entitled.” (*Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Merits, Judgment*, *I.C.J. Reports 2010 (II)*, p. 664, para. 66.)

118. The supervisory bodies of the ILO differ from the expert treaty bodies with which the Court has previously dealt, owing to their specific characteristics (see paragraphs 41 to 44 above). However, the fact remains that both perform a similar function, namely monitoring the proper implementation of the provisions of the convention under their supervision. Consequently, the Court considers that it may, *mutatis mutandis*, ascribe “great weight” to the pronouncements of ILO supervisory bodies, as a supplementary means of interpretation of Convention No. 87. The Court nevertheless deems it important to recall that it is “in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation [on that of those bodies]” (*Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Merits, Judgment*, *I.C.J. Reports 2010 (II)*, p. 664, para. 66; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, *Preliminary Objections, Judgment*, *I.C.J. Reports 2021*, p. 104, para. 101).

119. The Court has carefully examined the pronouncements of the supervisory bodies that monitor the application of Convention No. 87 in paragraphs 80 to 83 above and found that those bodies have progressively converged in recognizing the right to strike as protected under that Convention. The Court observes that these pronouncements, which constitute a relevant supplementary means of interpretation under Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, confirm the finding reached by the Court on the basis of Article 31 of the same instrument (see paragraph 99 above).

(d) Regional instruments

120. Most States parties to Convention No. 87 are also parties to various regional human rights instruments. These instruments are relevant as supplementary means of interpretation of Convention No. 87, since they reflect the position of the States parties to those instruments regarding the relationship between the protection of the right to strike and the protection of the freedom of association. Pronouncements of human rights courts or bodies established by these instruments are also relevant for the interpretation of such instruments.

(i) African legal framework

121. Fifty-one States parties to Convention No. 87 are also parties to the African Charter on Human and Peoples' Rights. Article 10 of the African Charter on Human and Peoples' Rights protects the freedom of association, and Article 15 protects the right to work.

122. While the African Charter on Human and Peoples' Rights does not explicitly protect the right to strike, the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) has explained that the minimum core obligations of States regarding the right to work comprise "[e]nsur[ing] the right to freedom of association, including the rights to collective bargaining, to strike and other related organisational and trade union rights" (ACHPR, Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights, 2011, p. 21, para. 59 (b)). This confirms that the protection of the right to strike is encompassed in the protection of the freedom of association.

123. This interpretation is also reflected in the 2004 ACHPR Pretoria Declaration on Economic, Social and Cultural Rights in Africa, which affirms that the right to work protected under Article 15 of the African Charter on Human and Peoples' Rights entails "[t]he right to freedom of association, including the rights to collective bargaining, strike and other related trade union rights" (Pretoria Declaration on Economic, Social and Cultural Rights in Africa, 17 September 2004, para. 6).

124. A similar approach may be found in the instruments of the Southern African Development Community (SADC), a regional economic organization whose 16 members are also parties to Convention No. 87. Both the SADC Charter of Fundamental Social Rights and the SADC Protocol on Employment and Labour explicitly protect the right to strike. Further, Article 4, paragraph (e) (i), of the SADC Charter and Article 6, paragraph (e) (i), of the Protocol demonstrate that the right to strike comes within the protection of the right to collective action, to which freedom of association is inherent. Article 4, paragraph (e) (i), of the SADC Charter mentions that "the right to resort to collective action in the event of a dispute remaining unresolved shall: i) for workers, include the right to strike and to traditional collective bargaining", while Article 6, paragraph (e) (i), of the Protocol includes a similar provision (SADC Charter of Fundamental Social Rights, 1 August 2003; SADC Protocol on Employment and Labour, 1 November 2014). That the protection of the right to strike is encompassed in the protection of the freedom of association is also referred to in paragraph 59 (b) of the African Commission's Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights. This paragraph mentions that "[t]he right to work includes the . . . obligations of the State to . . . [e]nsure the right to freedom of association, including the rights to collective bargaining, to strike and other related organisational and trade union rights".

(ii) Arab legal framework

125. The right to strike is also protected by the Arab Charter on Human Rights. Thirteen States parties to Convention No. 87 are parties to this Charter. Article 35 of the Charter reads as follows:

- “1. Every individual has the right to freely form trade unions or to join trade unions and to freely pursue trade union activity for the protection of his interests.
2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights and freedoms except such as are prescribed by the laws in force and that are necessary for the maintenance

of national security, public safety or order or for the protection of public health or morals or the rights and freedoms of others.

3. Every State party to the present Charter guarantees the right to strike within the limits laid down by the laws in force.” (Council of the League of Arab States, Arab Charter on Human Rights, 2004 (translation from the Arabic version provided by the League of Arab States).)

The structure of this article reflects the close connection between the right to form trade unions, which is an expression of freedom of association in the labour context, and the right to strike.

(iii) European legal framework

126. Forty-three States parties to Convention No. 87 are also parties to the European Convention on Human Rights. Article 11 of the European Convention on Human Rights reads as follows:

“Freedom of assembly and association

- (1) Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.
- (2) No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.”

127. This provision has been interpreted by the European Court of Human Rights as also protecting the right to strike (see, for example, ECtHR, *Association of Academics v. Iceland* (Application No. 2451/16), Decision, 15 May 2018, pp. 9-11, paras. 24-27; ECtHR, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom* (Application No. 31045/10), Judgment, 8 April 2014, pp. 29-30, paras. 76-77 and p. 32, para. 84; ECtHR, *UNISON v. the United Kingdom* (Application No. 53574/99), Decision as to the Admissibility, 10 January 2002, pp. 10-11), thus confirming that the protection of the right to strike is encompassed in the protection of the freedom of association under the European Convention on Human Rights.

128. The European Court of Human Rights has recognized that the right to strike is one of the most significant means by which a trade union may protect its members’ occupational interests and is thus a core element of the freedom of association protected under Article 11, such that to restrict it could, in certain circumstances, impair the very essence of freedom of association (see, for example, ECtHR, *Humpert and Others v. Germany* (Applications Nos. 59433/18, 59477/18, 59481/18 and 59494/18), Judgment, 14 December 2023, pp. 47-48, paras. 105-106 and 108, and pp. 62-63, paras. 144-146; ECtHR, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom* (Application No. 31045/10), Judgment, 8 April 2014, pp. 29-30, paras. 76-77 and p. 32, para. 84; ECtHR, *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom* (Applications Nos. 30668/96, 30671/96, 30678/96), Judgment, 2 July 2002, pp. 15-16, paras. 45-46; ECtHR, *Schmidt and Dahlström v. Sweden* (Application No. 5589/72), Judgment, 6 February 1976, pp. 12-13, para. 36).

129. Moreover, when interpreting the right to strike under Article 11 of the European Convention on Human Rights, the European Court of Human Rights has also taken into account Convention No. 87 and its interpretation within the ILO (see, for example, ECtHR, *Humpert and Others v. Germany* (Applications Nos. 59433/18, 59477/18, 59481/18 and 59494/18), Judgment, 14 December 2023, p. 54, para. 55; ECtHR, *Demir and Baykara v. Turkey* (Application No. 34503/97), Judgment, 12 November 2008, pp. 11-14, paras. 37-44 and pp. 27-28, paras. 100-102; ECtHR, *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom* (Applications Nos. 30668/96, 30671/96, 30678/96), Judgment, 2 July 2002, pp. 11-13, paras. 34-37).

130. Within the European legal framework, the close connection between the right to strike and freedom of association is also provided under the 1961 European Social Charter and the 1996 Revised European Social Charter. Common Article 5 of both Charters first guarantees the right to organize as an expression of the freedom of association in the labour context. Common Article 6 then explicitly protects the right to strike, recognizing, in paragraph 4, “the right of workers . . . to collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike”. Twenty-seven States parties to Convention No. 87 are also parties to the 1961 European Social Charter while 35 States parties to Convention No. 87 are parties to the 1996 Revised European Social Charter. Thus, in accordance with the two Charters, the protection of the right to strike is encompassed in the protection of the right to collective action, to which freedom of association is inherent.

131. The right to strike is also protected by the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Article 28 of that Charter reads as follows:

“Workers and employers, or their respective organisations, have, in accordance with Union law and national laws and practices, the right to negotiate and conclude collective agreements at the appropriate levels and, in cases of conflicts of interest, to take collective action to defend their interests, including strike action.”

132. The Court of Justice of the European Union has acknowledged that the protection of the right to strike is encompassed in the protection of the right to collective action, to which freedom of association is inherent. When interpreting Article 28 of the Charter of the European Union, the Court of Justice of the European Union found that “the right to take collective action, including the right to strike, must . . . be recognised as a fundamental right which forms an integral part of the general principles of Community law” (CJEU, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others*, Case C-341/05, 18 December 2007, p. I-11884, para. 91; CJEU, *International Transport Workers’ Federation, Finnish Seamen’s Union v. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, Case C-438/05, 11 December 2007, p. I-10826, para. 44). In its interpretation, the Court of Justice of the European Union stated on numerous occasions that the right to take collective action, including the right to strike, is recognized by various international instruments, including Convention No. 87 (CJEU, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others*, Case C-341/05, 18 December 2007, p. I-11884, para. 90; CJEU, *International Transport Workers’ Federation, Finnish Seamen’s Union v. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, Case C-438/05, 11 December 2007, p. I-10826, para. 43).

(iv) Inter-American legal framework

133. In the Inter-American system, the protection of the right to strike is explicitly included within the protection of the freedom of association under the Charter of the Organization of American States. Article 45, paragraph (c), of the Charter reads as follows: “Employers and workers, both rural

and urban, have the right to associate themselves freely for the defense and promotion of their interests, including the right to collective bargaining and the workers' right to strike". Thirty-two States parties to Convention No. 87 are also parties to the Charter of the Organization of American States.

134. The Additional Protocol to the American Convention on Human Rights (San Salvador Protocol) provides in Article 8, paragraph 1 (a), that the States parties shall ensure "[t]he right of workers to organize trade unions and to join the union of their choice for the purpose of protecting and promoting their interests", while the same paragraph 1, under subparagraph (b), provides that States parties shall ensure the right to strike. The manner in which this paragraph is structured reflects the close connection between the right of workers to organize trade unions, which is the expression of the freedom of association in the labour context, and the right to strike. Seventeen States parties to Convention No. 87 are also parties to the San Salvador Protocol.

135. In its 2021 Advisory Opinion on the *Right to freedom of association, right to collective bargaining and right to strike, and their relation to other rights, with a gender perspective*, the Inter-American Court of Human Rights considered, *inter alia*, the relationship between these rights under the Charter of the Organization of American States, the American Convention on Human Rights and the San Salvador Protocol (IACtHR, *Right to freedom of association, right to collective bargaining and right to strike, and their relation to other rights, with a gender perspective, Advisory Opinion OC-27/21, 5 May 2021*, p. 18, para. 45, p. 19, para. 48, and p. 39, para. 106). The Advisory Opinion refers to the statements of the CFA which recognized that the right to strike is protected under Article 3 of Convention No. 87 (*ibid.*, p. 37, para. 96) and concludes that

"[f]reedom of association, the right to collective bargaining and the right to strike are interdependent and indivisible.

.....

[They] are fundamental rights for allowing workers and their representatives to organize and express their specific demands concerning working conditions" (*ibid.*, pp. 73-74, operative para. 213, subparas. 3 and 4).

136. Furthermore, in *Former Employees of the Judiciary v. Guatemala*, the Inter-American Court of Human Rights emphasized the "close links" and "close relationship" between the freedom of association, the freedom to organize and the right to strike. It indicated that the protection of the right to strike, as an "essential tool[]" of the rights of association and freedom to organize, is fundamental" (IACtHR, *Case of Former Employees of the Judiciary v. Guatemala, Preliminary Objections, Merits and Reparations, Judgment of 17 November 2021, Series C No. 445*, pp. 40-42, paras. 110-115, and p. 44, para. 123). The Inter-American Court of Human Rights also stated that, without such protection, "the negative dimension of freedom of association in its individual aspect could be impaired" (*ibid.*, p. 39, para. 106). The Inter-American Court of Human Rights cited Convention No. 87 and its interpretation by the CFA as encompassing the protection of the right to strike (*ibid.*, p. 39, para. 107).

*

137. A large majority of States parties to Convention No. 87 are parties to the various regional instruments examined above. These instruments reveal a shared view of those States parties to Convention No. 87 that the protection of the right to strike is encompassed in the protection of the

freedom of association. This view, which is supported by the relevant regional jurisprudence and pronouncements, further confirms the interpretation reached by the Court in applying the general rule reflected in Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties that the protection of the freedom of association under Convention No. 87 encompasses the protection of the right to strike.

*

138. In view of the above, the Court considers that, with the exception of the *travaux préparatoires* of Convention No. 87, whose examination leads to an inconclusive result, the supplementary means of interpretation taken into consideration by the Court in accordance with Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties confirm the conclusion reached by it through its interpretation based on Article 31, namely that the right to strike is protected under Convention No. 87.

C. Conclusion

139. In light of the foregoing, the Court concludes that, in accordance with the customary rules of interpretation reflected in Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, the right to strike is protected under Convention No. 87.

140. The Court's conclusion that the right to strike is protected by Convention No. 87 does not entail any determination on the precise content, scope or conditions for the exercise of that right.

*

141. The Court is of the opinion that the question of whether "the right to strike of workers and their organizations [is] protected under the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)" is to be answered in the affirmative.

*

* *

142. For these reasons,

THE COURT,

(1) Unanimously,

Finds that it has jurisdiction to give the advisory opinion requested;

(2) Unanimously,

Decides to comply with the request for an advisory opinion;

(3) By ten votes to four,

Is of the opinion that the right to strike of workers and their organizations is protected under the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87).

IN FAVOUR: *President* Iwasawa; *Vice-President* Sebutinde; *Judges* Bhandari, Nolte, Charlesworth, Brant, Gómez Robledo, Cleveland, Aurescu, Tladi;

AGAINST: *Judges* Tomka, Abraham, Xue, Hmoud.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-first day of May, two thousand and twenty-six, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court, and the others transmitted to the Secretary-General of the United Nations and to the Director-General of the Governing Body of the International Labour Office.

(Signed)

IWASAWA Yuji,
President.

(Signed)

Philippe GAUTIER,
Registrar.

President IWASAWA appends a separate opinion to the Advisory Opinion of the Court; Vice-President SEBUTINDE appends a declaration to the Advisory Opinion of the Court; Judges TOMKA, ABRAHAM and XUE append dissenting opinions to the Advisory Opinion of the Court; Judge BHANDARI appends a declaration to the Advisory Opinion of the Court; Judges NOLTE and GÓMEZ ROBLEDO append separate opinions to the Advisory Opinion of the Court; Judge CLEVELAND appends a declaration to the Advisory Opinion of the Court; Judge TLADI appends a separate opinion to the Advisory Opinion of the Court; Judge HMOUD appends a dissenting opinion to the Advisory Opinion of the Court.

(Initialed) I.Y.

(Initialed) Ph.G.

TABLE DES MATIÈRES

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

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 2026

2026
21 mai
Rôle général
n° 191

21 mai 2026

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

Compétence et pouvoir discrétionnaire.

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

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

*

Contexte de la demande d'avis consultatif.

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

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

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

*

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

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

*

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

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

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

Interprétation de la convention n° 87.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

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

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

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

*

Conclusion.

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

AVIS CONSULTATIF

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

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

LA COUR,

ainsi composée,

donne l'avis consultatif suivant :

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

« Le Conseil d'administration,

.....

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

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

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

2. Charge le Directeur général :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*pour le Bureau international
du Travail :*

M^{me} Tomi Kohiyama, conseillère juridique ;

*pour la Confédération syndicale
internationale :*

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

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

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

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

*pour l'Organisation
internationale des employeurs :*

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

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

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

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

*pour la République
sud-africaine :*

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

M. John Dugard, conseil et avocat,

M. Halton Cheadle, conseil et avocat ;

*pour la République fédérale
d'Allemagne :*

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

pour l'Australie :

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

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

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

*pour la République populaire
du Bangladesh :*

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

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

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

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

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

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

I. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

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

A. Compétence

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Pouvoir discrétionnaire

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

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

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

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

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

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

II. CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF

A. But et structure de l'OIT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

55. La Cour examinera à présent la portée et le sens de la question posée par le Conseil d'administration et rappelle qu'elle est formulée comme suit : « Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ? »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Interprétation de la convention n° 87

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De même, dans son étude d'ensemble de 1994, la Commission d'experts a déclaré que « [l]e droit de grève est ... considéré comme une activité des organisations de travailleurs au sens de l'article 3 [de la convention n° 87] » (Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994, rapport III (partie 4B), *Liberté syndicale et négociation collective*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 68, par. 149). En 1996, dans ses « observations » concernant certains pays, elle a énoncé que, de l'avis de la Commission, « le droit

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

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

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

82. En outre, depuis 1971, cinq des commissions d'enquête instituées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner notamment les « plaintes » déposées au sujet de l'observation de la convention n° 87 par les membres de l'OIT ont considéré que le droit de grève est protégé par la convention n° 87 (rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner les plaintes au sujet de l'observation par la Grèce des conventions n^{os} 87 et 98, présentées par un certain nombre de délégués à la 52^e session de la Conférence internationale du Travail, *Bulletin officiel*, vol. LIV, 1971, par. 261 ; rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner la plainte au sujet de l'observation par la Pologne des conventions n^{os} 87 et 98, présentée par des délégués à la 68^e session de la Conférence internationale du Travail, *Bulletin officiel*, vol. LXVII, 1984, par. 517 ; rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner la plainte concernant l'exécution, par le Nicaragua, des conventions n^{os} 87, 98 et 144, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXIV, 1991, par. 506 ; rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner le respect, par le Gouvernement du Zimbabwe, des conventions n^{os} 87 et 98, *Bulletin officiel*, vol. XCIII, 2010, par. 575 ; rapport de la commission d'enquête établie conformément à l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour étudier la question du non-respect par le Myanmar des conventions n^{os} 87 et 29, 4 août 2023, par. 586).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« rappellent que le droit de grève est le corollaire de l'exercice effectif du droit de constituer des syndicats et d'y adhérer. Ils se sont tous deux évertués à protéger le droit de grève dans le cadre du suivi de la mise en œuvre par les États parties du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. » (*Ibid.*, par. 4.)

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

*

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

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

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

« [i]l peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en

vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 :

- a) Laisse le sens ambigu ou obscur ; ou
- b) Conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable ».

Comme la Cour l'a affirmé à plusieurs reprises, il peut être fait appel à titre complémentaire à des moyens d'interprétation tels que les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu soit pour confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31 de la convention de Vienne, soit pour déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à cette disposition laisse le sens du traité ou de ses termes ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable (voir, par exemple, *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2021*, p. 95-96, par. 76 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (I)*, p. 109-110, par. 160).

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

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

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

a) Travaux préparatoires de la convention n° 87

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

114. Quant aux réactions des États parties à l'interprétation retenue par les organes de contrôle de l'OIT (dont la description a été faite aux paragraphes 80 à 85 ci-dessus), la Cour relève qu'une importante majorité d'entre eux ont accepté l'interprétation selon laquelle la convention n° 87 protège le droit de grève. Cette opinion majoritaire est aussi reflétée dans la déclaration faite le 23 février 2015 par le groupe gouvernemental (les 28 membres représentant les gouvernements au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, voir le paragraphe 39 ci-dessus) à l'occasion de la réunion intitulée « Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national », selon laquelle

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

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

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

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

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

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

« [b]ien que la Cour ne soit aucunement tenue, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, de conformer sa propre interprétation du Pacte à celle du Comité, elle estime devoir accorder une grande considération à l'interprétation adoptée par cet organe indépendant, spécialement établi en vue de superviser l'application de ce traité. Il en va de la nécessaire clarté et de l'indispensable cohérence du droit international ; il en va aussi de la sécurité juridique, qui est un droit pour les personnes privées bénéficiaires des droits garantis comme pour les États tenus au respect des obligations conventionnelles. » (*Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 664, par. 66)

118. Les organes de contrôle de l'OIT diffèrent, en raison de leurs caractéristiques propres (voir les paragraphes 41 à 44 ci-dessus), des organes conventionnels d'experts dont la Cour a eu à connaître par le passé. Il n'en demeure pas moins que les uns comme les autres remplissent une fonction similaire, à savoir celle d'assurer le suivi de la bonne mise en œuvre des dispositions contenues dans la convention dont ils ont la charge. Par conséquent, la Cour considère qu'elle peut, *mutatis mutandis*, accorder une « grande considération » aux prononcés d'organes de contrôle de l'OIT, en tant que moyens complémentaires d'interprétation de la convention n° 87. Pour autant, il importe à la Cour de rappeler qu'elle n'est « aucunement tenue, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, de conformer sa propre interprétation [à celle desdits organes] » (*Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 664, par. 66 ; *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis), exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 2021, p. 104, par. 101).

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

d) Instruments régionaux

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

i) Cadre juridique africain

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

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

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

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

ii) Cadre juridique arabe

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

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

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

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

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

iii) Cadre juridique européen

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

« Liberté de réunion et d'association

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.
2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

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

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

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

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

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

« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève. »

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

iv) Cadre juridique interaméricain

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

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

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

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

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

.....

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

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

*

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

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

*

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

C. Conclusion

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

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

*

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

*

* *

142. Par ces motifs,

LA COUR,

1) À l'unanimité,

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

2) À l'unanimité,

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

3) Par dix voix contre quatre,

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

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

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

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

(Signé) Le président,
IWASAWA Yuji.

(Signé) Le greffier,
Philippe GAUTIER.

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

(Paraphé) I.Y.

(Paraphé) Ph.G.
