

Note: Cette traduction a été établie par le Greffe à des fins internes et n'a aucun caractère officiel

**COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE**

**DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT  
(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)**

**EXPOSÉ ÉCRIT DE LA RÉPUBLIQUE DU COSTA RICA**

**14 mai 2024**

*[Traduction du Greffe]*

Étant donné qu'il importe au plus haut point de résoudre dans le plus bref délai la divergence de vues qui existe sur l'interprétation de la convention n° 87 et le droit de grève, le Costa Rica soumet à la Cour quelques considérations utiles sur cette question.

## **I. LE DROIT DE GRÈVE DANS LA LÉGISLATION COSTARICIENNE ET LES ACCORDS INTERNATIONAUX**

Au Costa Rica, le droit de grève est défini à l'article 61 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 371, connexe et concordant, du code du travail. Le droit de grève est donc clairement établi comme droit fondamental des travailleurs.

Quant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>1</sup>, instrument des Nations Unies, il accorde expressément le droit de grève, tout en ménageant la possibilité d'imposer des restrictions aux forces de police et aux employés de l'administration publique.

De même, le protocole additionnel à la convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (dénommé le protocole de San Salvador)<sup>2</sup> prévoit le droit de grève<sup>3</sup>.

En ce qui concerne les conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT), la déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998) a pour but d'encourager les membres de l'OIT à promouvoir les principes et droits fondamentaux consacrés dans la Constitution de l'OIT et réaffirmés par la déclaration de Philadelphie.

Dans ce dernier instrument, le droit à la liberté d'association et à la liberté syndicale est présenté comme la condition indispensable d'un progrès soutenu, quelle que soit la situation économique des pays, lesquels sont tenus de le protéger du seul fait de leur appartenance à l'Organisation.

Ces instruments réglementent, entre autres, la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective. En revanche, ils ne définissent pas le droit de grève ni ne le réglementent expressément.

Ainsi, à la différence du droit à la liberté syndicale et du droit de négociation collective, le droit de grève ne fait particulièrement l'objet d'aucune *convention de l'OIT, puisqu'il n'est pas établi dans les conventions fondamentales en vigueur, ni ne peut être déduit d'une interprétation littérale de ces textes.*

---

<sup>1</sup> Ratifié par la loi n° 4229 du 11 décembre 1969.

Voir l'article 8 :

« 1. Les États parties au présent pacte s'engagent à assurer :

.....

d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique. »

<sup>2</sup> Ratifié par la loi n° 7907 du 3 septembre 1999.

<sup>3</sup> Néanmoins, cette norme conventionnelle dispose que c'est au législateur qu'il appartient de définir les restrictions à l'exercice du droit de grève dans les services publics. Il convient de relever que, selon cet instrument international, les limites susceptibles d'être imposées par la loi doivent être conformes à l'ordre démocratique, c'est-à-dire que les restrictions frappant le droit de grève doivent être proportionnées et avoir pour but de protéger la santé, les bonnes mœurs et l'ordre public, en sus des droits dont jouissent la majorité des membres de la population.

## II. LE DROIT DE GRÈVE ET LA CONVENTION N° 87

La convention n° 87 est la norme internationale du travail qui établit l'ensemble des droits et garanties qu'il convient d'appliquer pour assurer le bon exercice de la liberté syndicale.

L'article 2 est ainsi libellé :

« Les 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. »

La convention n° 87 précise également les restrictions que toute réglementation relative à l'établissement et au fonctionnement d'une organisation sociale doit prévoir.

La convention n° 87 rappelle, dans le cadre des principes qu'elle édicte, que la formation d'organisations sociales ne peut être subordonnée à des conditions qui, par leur nature même, limitent l'application des dispositions de ses articles 2, 3 et 4. La convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, définit quant à elle le champ d'application et les limites des actes d'ingérence qui pourraient avoir lieu entre des organisations de travailleurs, entre des organisations d'employeurs ou des organisations de travailleurs et des organisations d'employeurs, et renforce le principe de l'autonomie et de l'indépendance de ces organisations à l'égard de l'État lui-même ainsi que le principe clairement établi de l'interdiction de la discrimination dans l'exercice des libertés syndicales.

S'agissant du droit de grève, la convention n° 87 ne le mentionne pas expressément. Il est en revanche défini et réglementé dans la Constitution politique et la législation nationale du Costa Rica.

Aux termes de la législation nationale en vigueur, le droit de grève découle, indirectement, du droit à la liberté syndicale. L'article 60 de la Constitution politique du pays est ainsi libellé : « Les employeurs et les travailleurs peuvent se syndiquer librement, dans le but exclusif d'obtenir et de conserver des avantages économiques, sociaux ou professionnels. »

L'exercice du droit de grève suppose que les travailleurs — syndiqués ou non — décident de cesser le travail de manière concertée, dans le but de faire pression sur leur employeur afin qu'il mette fin à un certain comportement, plus précisément pour le forcer à la négociation collective ou au respect de ses obligations sociales qu'il n'exécute pas, et ce, conformément aux dispositions de chaque loi nationale concernée.

Au niveau constitutionnel, l'article 60 reconnaît la liberté de se syndiquer « dans le but exclusif d'obtenir et de conserver des avantages économiques, sociaux ou professionnels », tandis que l'article 61 établit « le droit des employeurs comme des travailleurs de faire grève, sauf dans les services publics, tels que définis par la loi et conformément aux règles qui y sont définies à cet égard, lesquelles doivent proscrire toute forme de contrainte ou de violence ».

Le Costa Rica a récemment révisé son code du travail par sa loi n° 9808, afin de parvenir à un équilibre raisonnable en matière d'exercice du droit de grève, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un droit fondamental dont jouissent les travailleurs du secteur public comme ceux du secteur privé.

À l'occasion de l'adoption de cette loi, intitulée « Loi visant à garantir la sécurité juridique des actes de grève et à établir les procédures qui s'y rapportent », la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice a statué sur la constitutionnalité de ladite loi dans le cadre d'une consultation. Dans sa décision n° 20596-2019, elle a souligné, dans le passage pertinent, ce qui suit :

« IV. Consultation sur le fond. *Bien qu'il ne soit pas clairement fait référence au droit de grève dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (1919), dans la Déclaration de Philadelphie (1944) ou dans les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 de l'OIT, ... d'autant plus que, auparavant, les pays du monde pouvaient établir le droit fondamental de grève et le réglementer dans leurs constitutions respectives.* Le processus qui a abouti à la création du droit de grève au Costa Rica est décrit dans de nombreux ouvrages historiographiques, lesquels permettent de recenser les motivations qui ont été à l'origine de chacun de ses épisodes et de confirmer la date de ceux-ci, survenus *avant même que le droit de grève ne soit reconnu au niveau international.*»

Il ressort clairement de l'interprétation faite par la Chambre constitutionnelle au sujet de l'applicabilité de la notion de droit de grève que *celui-ci n'est pas expressément établi* dans les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 ni dans la Constitution de l'OIT, le droit fondamental de grève ayant plutôt été créé et réglementé par les divers pays du monde dans leurs constitutions respectives. De fait, il est également clair qu'il existe des antécédents historiques nationaux sans rapport avec la convention n<sup>o</sup> 87 qui confirment l'origine nationale du droit de grève et le champ d'application conféré à celui-ci dans le pays :

« Dans le cas du Costa Rica, le droit de grève a été constitutionnalisé sans ambiguïté en 1943, *avant même l'adoption de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme.* La Constitution politique de 1871, libérale en principe, contenait néanmoins des règles qui obligeaient l'État costaricien à accorder certains avantages sociaux, tels que le droit à l'éducation. Non seulement le caractère libéral donné à cette constitution par le Costa Rica n'aurait pas été totalement conforme aux textes anglais qui l'avaient précédée, mais il a produit de nombreux effets, notamment la pauvreté, les maladies et la famine généralisées dont nombre de Costariciens étaient victimes à l'époque. C'est ainsi qu'a vu le jour, en réaction, la réforme constitutionnelle des garanties sociales, suivie de la mise en œuvre de nombre des principes qui y étaient énoncés dans le code du travail de 1943.

Cela a eu le mérite de mettre un terme à la situation qui régnait alors au Costa Rica pour sortir les relations de travail du domaine du droit civil et commercial afin de les humaniser, permettant ainsi l'essor des droits au travail et à une vie digne dont jouissent par essence les êtres humains.

Le président de la République de l'époque, M. Rafael Ángel Calderón Guardia, déterminé à faire évoluer ces situations dramatiques à l'égard desquelles l'État ne pouvait rester inactif, a mis en place la principale législation relative à la sécurité sociale, d'abord en œuvrant en faveur de la modification de la Constitution de 1871, puis en promulguant le code du travail de 1943. En proposant la réforme constitutionnelle, il a déclaré, dans son message au Congrès constitutionnel, le 1<sup>er</sup> mai 1942, ce qui suit :

“La loi portant création de la caisse de sécurité sociale costaricienne et rendant obligatoire la souscription d'une assurance protégeant les travailleurs est le premier maillon d'une série de réformes que nous jugeons indispensables pour parvenir à équilibrer les bonnes relations entre employeurs et travailleurs. D'un strict point de vue chrétien, nous estimons que, pour garantir la paix au peuple costaricien, il est nécessaire d'inscrire dans la Constitution le principe que la sécurité sociale est un droit inaliénable des travailleurs, géré par la caisse de sécurité sociale costaricienne. Ce principe, ainsi que ceux qui concernent le salaire minimum, la journée de travail de huit heures au maximum, le droit de syndicalisation des employeurs et des travailleurs, la protection des personnes âgées, des mères et des enfants à titre d'obligation sociale de l'État et toutes les autres mesures que le pouvoir exécutif estime justes pour

élever le niveau spirituel, moral et physique des travailleurs, sera inclus dans un projet de nouveau chapitre de la Constitution, intitulé ‘Garanties sociales’’. »

Il ne fait donc aucun doute que, dans les pays d’Amérique latine, le droit de grève fait partie du bloc de constitutionnalité, qui consacre l’importance dudit droit dans le droit du travail collectif. Cela met en évidence l’importance qu’il y avait à ce que chaque État, dans l’exercice de sa souveraineté, prévoie et réglemente le droit de grève dans sa législation et sa constitution.

Le Costa Rica reconnaît par conséquent dans sa constitution politique que le droit de grève est un élément essentiel du régime de protection du droit à la liberté syndicale, et tout ce qu’il reste à faire, c’est définir le contenu de ce droit, en indiquant clairement son champ d’application et ses limites par des lois, puisque, comme la Chambre constitutionnelle elle-même l’a souligné, la réglementation du droit de grève est du domaine de la loi.

Il importe de relever que les tribunaux judiciaires du travail ainsi que la Chambre constitutionnelle et la deuxième Chambre de la Cour suprême de justice étayaient leurs décisions relatives à la garantie de la liberté syndicale et à la protection du droit d’organisation par les conventions de l’OIT dûment approuvées par l’Assemblée législative, et applicables dans notre pays conformément à l’article 7 de la Constitution politique.

En ce qui concerne particulièrement l’action syndicale, la Chambre constitutionnelle a souligné qu’il était évident que la *convention n° 87 de l’OIT<sup>4</sup> avait pour but de définir les droits fondamentaux constituant la liberté syndicale, précisant que l’exercice de ces droits devait s’inscrire dans le cadre de la légalité et de la législation nationale*. Il est donc manifeste que la convention n° 87 a pour but de définir les droits fondamentaux constitutifs de la liberté syndicale, tandis que l’action syndicale, y compris la grève, est inscrite dans la Constitution et la législation nationale de chaque pays.

Cet aspect revêt une importance cruciale, puisqu’il intéresse l’objet et le but proprement dits de la convention n° 87, qui, selon la Chambre constitutionnelle, consistent à définir les droits fondamentaux constituant la liberté syndicale, mais pas à définir ou réglementer le droit de grève. Ainsi, si l’on applique les règles d’interprétation des traités internationaux définies aux articles 31 et 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités, il en ressortira de toute évidence que le droit de grève *ne découle ni d’une interprétation littérale de la convention n° 87 ni de l’objet et du but de celle-ci*.

L’article 31 de la convention de Vienne dispose également que le traité doit être interprété « à la lumière de son objet et de son but ». Le préambule de la convention n° 87 confirme que l’objet et le but pour lesquels cet instrument a été adopté étaient de codifier la liberté syndicale dans le cadre plus large de la promotion de meilleures conditions de travail et de la paix. Toutefois, *rien ne permet de dire que l’objet et le but de ladite convention ont pu être plus précis et englober la réglementation du droit de grève*.

Au reste, la Chambre constitutionnelle a précisé le champ d’application de l’article 61 de la Constitution politique. Dans sa décision n° 1317-98 rendue le 27 février 1998 à 10 h 12, qui a déclaré inconstitutionnelles les restrictions du droit de grève prévues aux alinéas *a)*, *b)* et *e)* de l’article 376 du code du travail, elle a dit que la réglementation du droit de grève était du domaine de la loi :

« En ce qui concerne l’action syndicale, *et notamment le droit de grève, l’article 61 de la Constitution politique dispose que la réglementation du droit à l’action collective susmentionné est du domaine de la loi ; en conséquence toute restriction de ce droit doit être imposée par la loi et ne peut en aucun cas favoriser des actes de*

---

<sup>4</sup> Ratifiée par la loi n° 2561 du 11 mai 1960.

coercition ou de violence. Il résulte aussi des pouvoirs que lui confère l'article 61 de la Constitution qu'il appartient au législateur de définir les cas d'activité publique dans lesquels l'exercice du droit de grève est restreint ou exclu ; le législateur a exécuté ce mandat à l'article 375 (anciennement 368) du code du travail, qui doit être modifié pour préciser que la restriction ou l'exclusion du droit de grève doivent être raisonnables et proportionnées, afin de le mettre en conformité avec le principe démocratique sur lequel repose le système juridique national, principe qui est inscrit à l'article premier de la Constitution politique et constitue la valeur suprême de l'État de droit constitutionnel. »

Dans la même décision, la Chambre constitutionnelle a refusé de prononcer l'inconstitutionnalité de l'article 375 du code du travail, qui interdit expressément la grève dans les services publics. Elle a toutefois dit clairement que cette règle devait être interprétée *dans le respect de la Constitution nationale*, de sorte que l'interdiction ne constitue pas un obstacle absolu, car cela serait contraire à la norme fondamentale.

Il est donc évident que la Chambre constitutionnelle souligne clairement que la convention n° 87 a pour but de définir les droits fondamentaux constituant la liberté syndicale, précisant que l'exercice de ces droits doit s'inscrire dans le cadre de la légalité et de la législation nationale. N'étant pas réglementé par la convention n° 87, le droit de grève est néanmoins défini et encadré dans les législations et constitutions nationales des États ; c'est dans ce cadre que sont établis la définition et le contenu du droit de grève et d'autres droits relevant de l'action syndicale et de l'exercice des libertés syndicales. Par conséquent, le droit de grève ne relève pas du champ d'application de la convention n° 87, mais de celui de la Constitution et des lois de chaque pays.

### III. CONCLUSIONS

1. Au Costa Rica, le droit de grève est clairement établi par l'article 61 de la Constitution.
2. L'importance qu'il y avait à ce que le Costa Rica, comme de nombreux autres pays de la région, définisse le droit de grève dans sa constitution politique est reconnue.
3. Le droit de grève est établi dans plusieurs instruments juridiques internationaux, tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le protocole à la convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, dénommé le « protocole de San Salvador ».
4. L'OIT estime que le droit à la liberté syndicale et le droit d'organisation sont des droits fondamentaux du travail, compte tenu de l'intérêt qu'ils présentent pour le développement d'autres droits du travail. *Ses conventions fondamentales et sa constitution ne prévoient cependant pas le droit de grève, et n'y font pas non plus expressément référence.*
5. *Il n'y a pas de convention de l'OIT qui porte spécifiquement sur le droit de grève, contrairement au droit à la liberté syndicale et au droit de négociation collective.*
6. La Chambre constitutionnelle a souligné qu'il était évident que la *convention n° 87 de l'OIT*<sup>5</sup> avait pour but de définir les droits fondamentaux constituant la liberté syndicale, précisant que l'exercice de ces droits devait s'inscrire dans le cadre de la légalité et de la législation nationale ; cet aspect doit être complété par ce que la Chambre a également mis en avant, à savoir que le droit de grève n'est pas prévu dans la convention n° 87, même si « [c]ette absence n'emporte pas non-reconnaissance de l'obligation d'admettre que, auparavant, *les pays du monde pouvaient établir le droit fondamental de grève et le réglementer dans leurs constitutions respectives* ». Il est donc clair que le droit de grève n'est actuellement défini et réglementé que par

---

<sup>5</sup> Ratifiée par la loi n° 2561 du 11 mai 1960.

l'ordonnancement juridique de chaque pays, ou par d'autres instruments internationaux, puisqu'il ne découle pas de la convention n° 87.

7. Les articles 31 et 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 imposent l'obligation d'effectuer l'interprétation « suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte ». Or, ni le terme « grève » ni l'expression « droit de grève » n'apparaissent dans la convention n° 87. On n'y trouve pas non plus d'élément indiquant le champ d'application et les limites du droit de grève, ni d'informations sur l'autorité compétente pour les définir. Le droit de grève ne saurait être considéré comme ressortant du sens ordinaire attribué aux termes de la convention n° 87 pris à la lettre, puisque celle-ci laisse au droit interne la charge d'établir — au niveau constitutionnel ou législatif — le contenu des droits reconnus dans le système juridique national comme faisant partie du droit à l'action syndicale en ce qui concerne tant leur définition que leur réglementation. Autrement dit, le droit de grève ne découle pas de la convention n° 87 proprement dite, mais de la Constitution et des lois de chaque pays, qui le définissent de façon précise et le réglementent.
8. Nous présentons respectueusement notre position dans l'espoir de contribuer à l'important processus de consultation en cours, qui permettra de clarifier définitivement, au niveau international, l'interprétation du droit de grève. En outre, nous soulignons que le droit de grève est reconnu au Costa Rica, dans sa constitution politique et sa législation nationale, ainsi que dans sa position à l'égard des réglementations internationales.

San José (Costa Rica), le 14 mai 2024.

Le ministre du travail et de la sécurité sociale,

Andrés ROMERO.

---