



Conseil d'administration

354^e session, Genève, 14 juin 2025

Section institutionnelle

INS

Date: 5 juin 2025

Original: espagnol

Neuvième question à l'ordre du jour

Rapport du Directeur général

Troisième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Costa Rica des conventions n^{os} 87, 98 et 135

► Table des matières

	Page
I. Introduction	3
II. Projet de décision	4
III. Examen de la réclamation	4
A. Allégations présentées par les organisations plaignantes	4
B. Observations du gouvernement	8
IV. Conclusions du comité	14
V. Recommandations du comité	21

► I. Introduction

1. Par une communication datée du 28 avril 2016, la Confédération des travailleurs Rerum Novarum (CTRN), la Centrale des travailleurs du Costa Rica (CMTC), la Confédération unitaire des travailleurs (CUT) et la Centrale syndicale Juanito Mora Porras (CSJM) ont adressé au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, une réclamation alléguant l'inexécution par le Costa Rica de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971.
2. À sa 328^e session (octobre-novembre 2016), le Conseil d'administration a décidé de la recevabilité de la réclamation et l'a adressée au Comité de la liberté syndicale pour examen, au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT (cas n° 3241).
3. Le Costa Rica a ratifié la convention n° 87, la convention n° 98 et la convention n° 135.
4. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation de réclamations sont les suivantes:

Article 24

Réclamations au sujet de l'application d'une convention

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Possibilité de rendre la réclamation publique

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

5. En vertu de la décision prise par le Conseil d'administration à sa 334^e session (octobre-novembre 2018), chargeant le Comité de la liberté syndicale d'examiner les réclamations soumises en conformité avec la procédure d'examen des réclamations au titre de l'article 24, le comité a constitué en son sein un comité tripartite composé de M^{me} Anousheh Karvar (membre gouvernementale, France), M. Fernando Yllanes (membre employeur, Mexique) et M. Gerardo Martínez (membre travailleur, Argentine) afin d'examiner la réclamation.
6. Par des communications datées du 18 avril 2019, les organisations plaignantes et le gouvernement ont été informés de la décision du Conseil d'administration, prise à sa 334^e session (octobre-novembre 2018), de confier au Comité de la liberté syndicale l'examen des réclamations présentées au titre de l'article 24 de la Constitution par le biais d'un comité tripartite ad hoc, ainsi que de la possibilité d'autoriser une procédure de conciliation volontaire facultative ou d'autres mesures au niveau national, sous réserve de l'accord des deux parties. Par des communications datées de juillet 2019, le gouvernement a exprimé son intérêt à aborder les questions soulevées dans la réclamation par le biais d'un processus de conciliation

à l'échelon national; cependant, les organisations plaignantes ont rejeté une telle voie, invoquant le caractère persistant, voire l'aggravation, des violations des normes internationales invoquées.

7. Dans des communications datées du 18 février 2020 et du 1^{er} septembre 2023, la CTRN, la CMTC et la Central General de Trabajadores (CGT) ont transmis des informations complémentaires au sujet de la réclamation.
8. Le gouvernement a envoyé ses observations dans des communications datées du 11 novembre 2016, du 7 août et du 1^{er} novembre 2017, du 22 janvier 2021, du 29 septembre 2022 et du 29 août 2023.
9. Le comité s'est réuni le 5 juin 2025.

► II. Projet de décision

10. **À la lumière des conclusions et recommandations formulées dans le rapport du comité contenu dans le document GB.354/INS/9/3, le Conseil d'administration:**
 - a) **approuve le rapport du comité;**
 - b) **prie le gouvernement du Costa Rica de tenir compte, dans le cadre de l'application de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, des observations formulées par le comité aux paragraphes 43, 45, 53, 59, 60 et 63 de son rapport;**
 - c) **prie le gouvernement de fournir des informations à ce sujet, pour examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations;**
 - d) **décide de rendre public le rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.**

► III. Examen de la réclamation

A. Allégations présentées par les organisations plaignantes

11. Les organisations plaignantes allèguent que, ces vingt dernières années, le gouvernement n'a pas encouragé la négociation de conventions collectives de travail (CCT) dans le secteur public, et qu'il a de surcroît adopté des politiques visant à en limiter la portée et le contenu, et a encouragé leur suppression progressive.

Commission des politiques pour la négociation des conventions collectives de travail dans le secteur public

12. Les organisations plaignantes allèguent qu'en 2001 a été promulgué le décret exécutif n° 29576-MTSS établissant le règlement pour la négociation des conventions collectives dans le secteur public, dont les dispositions violent le principe de la négociation libre et volontaire consacré par la convention n° 98. Les organisations allèguent que, depuis la promulgation du décret, qui a donné lieu à la création de la Commission des politiques pour la négociation des conventions collectives dans le secteur public, composée exclusivement de représentants du pouvoir exécutif, le plein exercice de la négociation collective a été entravé, les parties concernées étant empêchées de négocier de manière autonome et en fonction de leurs

circonstances institutionnelles et budgétaires. Les organisations plaignantes allèguent que la négociation collective dans le secteur public sont soumises au contrôle et à l'autorisation préalable de la commission, qui détermine unilatéralement les questions pouvant ou non faire l'objet de négociations, et qui n'accorde aucune audience aux représentants des travailleurs ni ne permet leur participation à la négociation.

Annulation judiciaire des clauses de conventions collectives de travail à la suite de recours en inconstitutionnalité

13. Les organisations plaignantes allèguent que les arrêts rendus entre les années quatre-vingt-dix et la moitié de 2023 par la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice (ci-après la Chambre constitutionnelle) lors des nombreux recours interjetés ont retenu le caractère d'inconstitutionnalité des clauses de CCT dans le secteur public, ce qui a eu pour effet de supprimer progressivement les droits acquis par les travailleurs de longue date. Les organisations se réfèrent à des recours en inconstitutionnalité introduits par diverses entités étatiques telles que l'assemblée législative, le Contrôleur général de la République, le Procureur général de la République ou un parti politique, et précisent que l'effet a entraîné la suppression d'un grand nombre de clauses de CCT dans le secteur public (en majorité dans les municipalités). Les organisations plaignantes citent divers articles de presse où il est indiqué que les recours en inconstitutionnalité portaient sur les clauses abusives de CCT et visaient à assurer une utilisation rationnelle des ressources de l'État. Les organisations plaignantes affirment que ces recours, étant parvenus à annuler de nombreuses clauses, ont vidé de leur sens les CCT du secteur public.
14. Les organisations plaignantes se réfèrent à de nombreux arrêts de la Chambre constitutionnelle concernant des CCT signés par des municipalités, des banques publiques et des universités. À titre d'exemple, elles citent: i) la décision du 26 octobre 2016, qui déclare inconstitutionnelle une clause de la CCT de la Raffinerie pétrolière du Costa Rica (RECOPE), comme étant contraire aux principes de raisonnable et de proportionnalité pour avoir autorisé l'octroi d'avantages sans justification objective liée à une meilleure prestation de services; ii) l'arrêt du 10 mai 2023, qui déclare partiellement recevable un recours en inconstitutionnalité et annule plusieurs dispositions de la CCT entre la municipalité de Talamanca et le syndicat, notamment l'article 27 sur la «prime de vacances»; et iii) la décision du 24 mai 2023, qui déclare également un recours partiellement recevable et annule des dispositions de la CCT de la municipalité d'Escazú, telles que l'article 38 relatif à un avantage économique pour prestation de services au mérite. Elles citent d'autres exemples pour lesquels la Chambre a déclaré l'inconstitutionnalité des clauses relatives au financement des fêtes de fin d'année, au congé de mariage, aux primes de mérite et à l'expérience, aux absences rémunérées pour activités syndicales, ainsi qu'à la réduction du régime de bourses d'études pour les enfants des employés.

Dénonciation de conventions collectives de travail

15. Les organisations plaignantes indiquent que la dénonciation d'une CCT, qui témoigne de la volonté d'une ou des deux parties de renégocier tout ou partie de la CCT et d'empêcher sa prorogation automatique, est couverte par l'article 58 e) du Code du travail. Cet article stipule que les CCT doivent être assorties d'un délai de validité d'une durée d'un à trois ans et qu'elles sont renouvelables automatiquement pour la même période, à moins d'être dénoncées dans un délai minimum d'un mois avant leur date d'échéance. Les organisations plaignantes indiquent que la politique du gouvernement en matière de dénonciation des CCT n'a pas suscité d'inquiétude majeure de la part du mouvement syndical, tant qu'elles restaient conformes à l'article susmentionné.

16. Les organisations indiquent que l'inquiétude est advenue de la décision [DAJ-AE-237-15](#), émise en 2015 par la Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS) en réponse à une consultation relative à la validité d'une CCT signée en 1998 entre une municipalité et son syndicat. Selon l'interprétation faite de cette déclaration: i) la CCT avait été dénoncée en 2004 et une procédure de renégociation avait alors été entamée, mais n'avait pas abouti; ii) plus de dix ans s'étaient écoulés depuis cette dénonciation, et la DAJ a indiqué que le délai de négociation de la CCT suivante ne pouvait pas être illimité non seulement en raison de l'insécurité juridique engendrée, mais également parce que certaines des règles s'appliquant aux entités publiques avaient été modifiées, en particulier celles qui concernent les dépenses; iii) la DAJ a indiqué que, en cas d'arrêt des négociations (comme dans le cas présent), la clause de prorogation ne pouvait être indéfiniment invoquée; et iv) l'article 56 d) du Code du travail prévoit que, dans le cas où la procédure de négociation n'aboutirait à aucun accord dans un délai de trente jours, l'une ou l'autre des parties serait en droit de se tourner vers les tribunaux du travail pour obtenir le règlement du contentieux. Dans sa décision, la DAJ a également déclaré que les droits découlant des clauses réglementaires contenues dans les conventions collectives ne constituent pas des droits acquis pouvant être incorporés dans les contrats de travail individuels. À cet égard, la DAJ a indiqué que: i) depuis 2005, la deuxième chambre de la Cour suprême de justice a radicalement modifié sa position traditionnelle concernant la théorie de l'incorporation de ces clauses; et ii) selon ce nouveau critère jurisprudentiel, la perte de validité d'une CCT implique la disparition de ses clauses normatives, de sorte que tous les droits découlant de la CCT s'éteignent en même temps que sa validité et que tout litige y afférent doit être résolu par les tribunaux judiciaires.
17. Les organisations plaignantes déclarent que: i) au vu de cette décision, la probabilité est forte que les CCT soient dénoncées, étant donné que la dénonciation entraîne l'expiration des CCT, ce qui provoque la suppression des droits négociés et leur non-incorporation dans les contrats individuels; ii) ladite décision n'accorde qu'un délai d'un mois à la négociation, ce qu'elles considèrent insuffisant; iii) le délai peut courir sans que les négociations n'aient été entamées, le but étant de s'en remettre au juge du travail pour déterminer les aspects des conditions initiales qui seront conservés ou supprimés; iv) cherchant à supprimer les CCT, le gouvernement a demandé à la DAJ d'élargir le champ d'application de la décision DAJ-AE-237-15 et, depuis lors, la dénonciation des CCT dans le secteur public est devenue la principale stratégie utilisée pour les éliminer; v) elles ont demandé au ministre du Travail d'annuler la décision, mais il a refusé; et vi) la décision a été utilisée pour menacer les syndicats de dénonciation des CCT, car, une fois leur validité perdue, les avantages compris dans la CCT précédente ne sont plus obligatoires, pas plus que la négociation de tels avantages dans le cadre de la nouvelle CCT, la notion de droits acquis n'existant plus.

Loi n° 9635 sur le renforcement des finances publiques

18. Les organisations plaignantes soulignent que l'article transitoire XXXVI de la [loi de renforcement des finances publiques](#) (loi n° 9635), adoptée le 3 décembre 2018, oblige les responsables des entités publiques à dénoncer les CCT arrivées à échéance et indique que, s'il est décidé de les renégocier, elles se doivent de respecter intégralement les dispositions de cette loi ainsi que les règlements édictés par le pouvoir exécutif. Elles soulignent que, dans le cadre d'une consultation législative facultative sur l'avant-projet législatif à l'origine de la loi, la Chambre constitutionnelle, lors du [vote n° 19511](#) de 2018, a déclaré qu'une disposition imposant la dénonciation obligatoire des CCT et limitant la possibilité d'améliorer les conditions de travail sans aucune flexibilité serait inconstitutionnelle. Les organisations plaignantes allèguent que, bien que la chambre ait précisé que les responsables des entités

publiques ont le pouvoir, mais pas l'obligation, de dénoncer une CCT, le gouvernement n'applique pas le critère de la Chambre constitutionnelle, ce qui constitue une violation du principe de négociation libre et volontaire consacré dans la convention n° 98.

Homologation des conventions collectives de travail

19. Les organisations plaignantes allèguent que le MTSS est devenu un censeur des CCT en empêchant leur homologation lorsqu'elles contiennent des clauses qui contreviennent aux plafonds établis dans la loi n° 9635. Les organisations plaignantes indiquent qu'en 2019 la DAJ du MTSS a émis la décision [DAJ-AER-OF-76](#) qui prévoit que: i) avant d'approuver une CCT, le département des relations du travail doit vérifier que les clauses respectent les plafonds et les limites fixés par la loi n° 9635, qui régit les salaires et les avantages des fonctionnaires; et ii) aucun accord négocié dans une CCT ne peut contrevenir à une loi d'ordre public, de sorte qu'il faut en vérifier la teneur sous peine du refus d'homologation de la CCT. Les organisations plaignantes indiquent également qu'en 2019 le MTSS a publié la circulaire MTSS-DMT-CIR-8 qui prie les fonctionnaires chargés d'approuver les CCT dans le secteur public de vérifier qu'elles sont conformes au Code du travail et aux décisions de justice relatives à l'emploi public et à la bonne utilisation des fonds publics.

Loi-cadre n° 10159 sur l'emploi public

20. Les organisations plaignantes allèguent que la loi n° 9635 et la [loi-cadre sur l'emploi public](#) (loi n° 10159), adoptée le 8 mars 2022, visent toutes deux à vider les CCT de leur contenu en empêchant la tenue de négociations salariales ou tout autre accord visant à améliorer les conditions financières des travailleurs du secteur public. Elles soulignent que l'article n° 49 de la loi n° 10159 interdit à la négociation collective dans le secteur public de modifier l'échelle globale des salaires, de créer de nouvelles incitations ou de fixer des compensations supplémentaires. Les organisations affirment que ces restrictions affaiblissent le rôle des syndicats en tant que représentants légitimes des travailleurs du secteur public et vident la négociation collective de son sens en restreignant leur capacité de défense des droits et des intérêts économiques et sociaux des travailleurs. Elles manifestent leur inquiétude à cet égard et soulignent que, en conséquence de cette loi et du gel des salaires imposé par la loi n° 9635, la Commission de négociation des salaires du secteur public, seul espace de négociation collective sur les salaires, a été supprimée.

Cas spécifiques mentionnés par les organisations plaignantes, survenus entre 2011 et 2015

21. Parallèlement à la réclamation déposée en 2016, les organisations plaignantes exposent plusieurs cas qu'elles qualifient d'emblématiques:
 - Le premier concerne l'Autorité de régulation des services publics (ARESEP) où il est allégué que: i) plusieurs entreprises publiques opèrent dans le cadre du système d'approbation des tarifs facturés au consommateur final et définis par l'ARESEP; ii) parmi ces entreprises publiques, certaines ont signé des CCT qui prévoient des avantages monétaires financés par les tarifs en question; et iii) à la suite d'un ajustement tarifaire demandé par certaines entreprises, en 2015, l'ARESEP a publié des résolutions déclarant que certaines des dépenses liées aux CCT étaient contraires au principe du «service au coût» et n'étaient pas directement liées à la prestation de service, et qu'elles ne pouvaient donc pas être financées par les tarifs. Les organisations plaignantes allèguent que l'intervention de l'ARESEP constitue un acte d'ingérence qui viole le droit à la négociation collective en empêchant les entreprises de se conformer aux dispositions des CCT.

- Le troisième cas concerne le licenciement, en 2011, par la municipalité d'Esparza, de cinq travailleurs, trois membres du conseil d'administration et deux membres du syndicat des travailleurs de la municipalité d'Esparza (SITRAMES), en représailles pour avoir présenté un projet de CCT. Elles affirment que les licenciements avaient pour objectif d'éliminer le syndicat et d'empêcher toute négociation, et ajoutent que, bien que les tribunaux aient reconnu le caractère déloyal de ces pratiques, ils n'ont pas ordonné la réintégration des travailleurs concernés, mais ils ont condamné le maire au paiement d'amendes. Le maire a cependant fait appel et le juge de l'instance supérieure a annulé la décision, ordonnant la reprise du processus.
- Le quatrième cas concerne les représailles exercées en 2013 par des hauts fonctionnaires d'une institution publique à l'encontre de la secrétaire générale du Syndicat des professionnels de l'aqueduc et de l'assainissement (SIPAA) en réponse à la dénonciation publique des irrégularités commises au sein de la direction des ressources humaines de l'Institut des aqueducs et de l'assainissement du Costa Rica (AyA). Les allégations indiquent que la secrétaire générale aurait été transférée vers un bureau distant, ce que les organisations plaignantes considèrent être une forme de représailles visant à intimider les dirigeants syndicaux et à décourager le dépôt à venir d'autres plaintes à l'encontre de fonctionnaires.
- Le cinquième cas concerne le licenciement, en 2014, de plusieurs travailleurs de l'Institut national du logement et de l'urbanisme (INVU), y compris du secrétaire chargé des procès-verbaux et de la correspondance du Syndicat des employés du INVU (UNEINVU) à la suite d'un processus de restructuration. Les organisations plaignantes soulignent que, en 2015, un accord a été signé entre l'INVU et l'UNEINVU, dans lequel l'institut s'engageait à évaluer les possibilités de réintégration de la dirigeante syndicale, mais qu'à cette date l'intégration n'a pas eu lieu.

B. Observations du gouvernement

22. Dans ses communications datées du 11 novembre 2016, du 7 août et du 1^{er} novembre 2017, du 22 janvier 2021, du 29 septembre 2022 et du 29 août 2023, le gouvernement indique que les droits fondamentaux à la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective sont largement soutenus et protégés, tant par la législation que par les organes administratifs et les tribunaux de la République. Le gouvernement déclare qu'il n'existe pas dans le pays de climat tendant à délégitimer le mouvement syndical et que le dialogue est encouragé dans la résolution des conflits sociaux. Le gouvernement considère que le pays a réalisé des progrès significatifs grâce au dialogue social avec tous les acteurs sociaux et à l'assistance technique de l'OIT, garantissant ainsi le respect effectif et sans restriction du droit à la négociation collective dans le secteur public. Le gouvernement affirme qu'il n'y a pas d'obstacle à la négociation collective dans le secteur public.
23. Le gouvernement indique que la Chambre constitutionnelle et la deuxième chambre de la Cour suprême de justice, ainsi que le bureau du Procureur général de la République, ont ratifié le droit des fonctionnaires à négocier des accords de reconnaissance mutuelle dans le cadre juridique existant. Le gouvernement cite des extraits du vote n° 19511 de 2018 de la Chambre constitutionnelle, ainsi que des décisions de la deuxième chambre de la Cour suprême de justice, qui contiennent des éléments en faveur de la reconnaissance du droit à la négociation collective dans le secteur public. Le gouvernement affirme que la négociation collective n'est pas en danger et que ces dernières années l'État s'est attaché à définir plus précisément le champ d'application de la négociation collective dans le secteur public.

Commission des politiques pour la négociation des conventions collectives de travail dans le secteur public

24. En ce qui concerne le décret exécutif n° 29576 de 2001, le gouvernement indique que: i) ce décret a été abrogé par le [décret exécutif n° 41553](#) de 2018 qui régit la création, la composition et le règlement de la Commission des politiques pour la négociation collective dans le secteur public; et ii) un recours en inconstitutionnalité formé contre l'article 3 b) et c), du Règlement sur le fonctionnement de la commission prévu dans ce dernier décret exécutif est en instance devant la Chambre constitutionnelle. Le gouvernement ajoute que le bureau du Procureur général de la République a publié un rapport indiquant que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale ([rapport n° 338](#), novembre 2005, [cas n° 2385](#) du Costa Rica) avaient indiqué au sujet de la Commission des politiques pour la négociation prévue par le décret exécutif n° 29576 que l'intervention de cet organe gouvernemental par le biais de «directives» à l'intention des négociateurs de la partie employeur n'était pas opposable, dès lors qu'elle avait pour objet le respect des normes budgétaires et du principe de légalité, et que la négociation collective pouvait faire l'objet de dispositions spéciales dans la fonction publique.

Annulation judiciaire de clauses dans les conventions collectives de travail à la suite de recours en inconstitutionnalité

25. Le gouvernement indique que la Chambre constitutionnelle a pour objet fondamental de veiller à l'intégrité de la Constitution et d'assurer la compatibilité ou la cohérence du régime juridique avec ses normes, valeurs et principes. Le gouvernement ajoute que: i) toute déclaration d'inconstitutionnalité entraîne l'expulsion de la règle du régime juridique du fait qu'elle est déclarée nulle avec effets *erga omnes*; c'est-à-dire que la règle est supprimée de l'ordonnancement juridique à tous égards, au même titre que si elle avait été abrogée par une loi postérieure; et ii) bien qu'elle ait des effets rétroactifs, car son efficacité remonte au moment où la norme a été émise, les droits acquis de bonne foi sont respectés.

Dénonciation de conventions collectives

26. Le gouvernement indique que, en 2014, il a entamé une politique de révision des CCT visant à aboutir, par le biais du dialogue social, à une adaptation des CCT à la réalité budgétaire et à la politique d'austérité. Le gouvernement précise qu'en 2015 a été publiée la [directive présidentielle n° 034-P](#), qui entend sensibiliser à l'obligation de veiller au contrôle des dépenses superflues dans le secteur public et exhorte les responsables des instances publiques à promouvoir le dialogue avec les organisations syndicales afin de procéder à une révision complète des CCT proches de leur date d'échéance, dans le but d'éliminer les privilèges abusifs, tout en respectant les droits du travail
27. Le gouvernement indique que: i) la décision DAJ-AE-237-15 de 2015 vise à se conformer à la jurisprudence de la Chambre constitutionnelle et de la deuxième chambre de la Cour suprême de justice; ii) depuis 2005, la deuxième chambre considère que la posture traditionnelle considérant comme permanents les droits négociés dans le cadre d'une CCT n'a plus lieu d'être et qu'une CCT est assortie d'un délai de validité et que, par conséquent, les droits qui en découlent peuvent cesser d'exister ou être revus à la baisse. Le gouvernement indique que la décision DAJ-AE-237-15 ne fait que se conformer à la jurisprudence réitérée par la deuxième chambre, la plus haute instance juridictionnelle en matière de travail, qui veille à l'uniformité des critères, tant dans les procédures administratives que dans les procédures judiciaires.

28. Le gouvernement signale également que plusieurs directives ont été émises en 2018 afin de faire face à la crise budgétaire, notamment la [directive n° 009-H](#) par laquelle les dirigeants ont la responsabilité personnelle d'empêcher la prorogation automatique des CCT existantes et qu'ils sont tenus de dénoncer toutes les clauses contractuelles considérées comme abusives et qui menacent la bonne gestion des finances publiques. Le gouvernement indique que les dirigeants ont été invités à promouvoir le dialogue avec les organisations syndicales, afin de procéder à une révision complète des conventions collectives arrivant à échéance, dans le but d'éliminer les privilèges abusifs, tout en respectant les droits du travail. En outre, le gouvernement indique que le bureau du Procureur général de la République a également signalé que le Code du travail ne permet pas aux parties de prévoir, dans le cadre d'une CCT, la possibilité de renoncer avant terme à leur droit légal de dénonciation unilatérale, étant donné qu'un tel renoncement n'aurait d'autre but que d'établir, par un moyen indirect, un instrument collectif sans terme ni date fixe, ce qui n'aurait aucune validité.
29. Le gouvernement indique que l'administration n'est pas en mesure de modifier les CCT de son plein gré, celles-ci ayant statut de loi, et que, pour apporter des modifications, il est nécessaire d'obtenir un accord des parties et la dénonciation préalable (communication à l'autre partie) de l'instrument collectif à renégocier en tout ou partie. Le gouvernement mentionne quelques exemples datant de 2015, qui ont conduit à une renégociation, où le coût des instruments conventionnels a pu être réduit grâce au recours au dialogue social plutôt qu'à une imposition de l'État, comme cela est indiqué à tort dans la réclamation. Le gouvernement indique cependant que l'article transitoire XXXVI de la loi sur le renforcement des finances publiques n° 9635, entrée en vigueur le 4 décembre 2018, prévoit que, «à compter de l'entrée en vigueur de la loi, les dirigeants des entités publiques sont tenus de dénoncer les conventions collectives à leur échéance. S'il est décidé de renégocier la convention, celle-ci doit être adaptée à tous égards aux dispositions de la présente loi et des autres règlements édictés par le pouvoir exécutif».
30. Le gouvernement ajoute que, dans une consultation sur la constitutionnalité formulée par l'Assemblée législative au sujet du projet de loi concernant la loi sur le renforcement des finances publiques, la Chambre constitutionnelle, par le vote n° 19511 de 2018, a conclu que: «Concernant le caractère obligatoire de la dénonciation de la convention collective à son échéance (transitoire L du Titre V "Dispositions transitoires"), en application de la Constitution (articles 62 et 74), des conventions internationales de l'Organisation internationale du Travail et de la jurisprudence de cette instance, l'interprétation donnée veut que chaque dirigeant d'une instance publique soit habilité à dénoncer, ou non, la convention collective correspondante, conformément aux dispositions juridiques en vigueur.»

Homologation des conventions collectives de travail

31. Le gouvernement indique que, le 14 mars 2019, en lien avec l'application de la loi n° 9635, la DAJ a émis la décision DAJ-AER-OFP-76, selon laquelle: i) l'examen préalable à l'acte d'homologation par la Direction des relations du travail doit porter sur les normes minimales du travail et sur le respect des dispositions du Code du travail; et ii) aucune CCT ne peut contenir de dispositions contraires à la législation du travail en vigueur; si elle peut améliorer le socle minimum de droits légaux, elle ne peut déroger aux normes de l'ordre public. Le gouvernement précise que cette position juridique a été étayée par un avis récemment émis par le bureau du Procureur général de la République, qui prévoit que, en cas de conflit, la loi prévaut sur la CCT.

32. Le gouvernement souligne que la position de la DAJ est conforme aux décisions prises en la matière par les plus hautes instances juridictionnelles compétentes, ainsi que par le conseiller juridique de l'État. Le gouvernement indique que, conformément aux décisions du bureau du Procureur général de la République et aux déclarations de la DAJ, les fonctionnaires du département des relations du travail examinent non seulement les normes minimales de travail prévues par le Code du travail, mais également celles de la loi n° 9635. Les fonctionnaires du département des relations du travail sont tenus de signaler aux parties à la négociation tout contenu pouvant être en contradiction avec ce qui est réglementé par les dispositions législatives, afin qu'elles puissent en tenir compte avant de soumettre l'accord à homologation. Ce dispositif n'empêche pas la négociation de CCT, car le critère du médiateur n'est pas contraignant et les parties signataires sont responsables de la teneur de ce qui est négocié.
33. Le gouvernement considère que la procédure d'homologation de la CCT suivie par la Direction des affaires du travail du MTSS est conforme à la législation, compte tenu des dispositions de la jurisprudence constitutionnelle, ainsi que des avis du bureau du Procureur général de la République, en plus des critères de la DAJ du MTSS, et ne fait état d'aucune violation du droit à la négociation collective ou de toute autre garantie légale.
34. Le gouvernement indique également que la circulaire DMT-CIR-8 du MTSS de juin 2019, à laquelle se réfèrent les organisations plaignantes, a été annulée et qu'à sa place a été publiée la circulaire DMT-CIR-10, de novembre 2019, qui prévoit que le département des relations du travail est tenu de vérifier que les CCT signées dans le secteur public respectent, outre les exigences formelles, les exigences de fond contenues dans le Code du travail et dans la loi sur le renforcement des finances publiques n° 9635, afin de déterminer si la CCT est conforme ou non à la réglementation en vigueur.
35. Le gouvernement indique qu'en 2020 la DAJ a émis la décision DAJ-AE-OFP-208 qui prévoit que l'homologation accordée par le MTSS reconnaît la légalité des clauses négociées, atteste que les garanties minimales de la législation du travail ont été respectées, y compris les limitations établies par la loi pour le renforcement des finances publiques n° 9635. Conformément aux dispositions contraignantes du bureau du Procureur général de la République, le département des relations de travail du MTSS est tenu de vérifier, dans le cadre de l'examen de la légalité d'ensemble, que les CCT ne contreviennent pas à la loi n° 9635.
36. Le gouvernement ajoute que le bureau du Procureur général de la République considère que l'entrée en vigueur de la loi n° 9635 ne rend pas la négociation collective dans le secteur public inopérante ou sans contenu, mais tend plutôt à sa réorganisation et à sa rationalisation en vue de limiter et de réduire les dépenses en frais de personnel de la fonction publique et, par conséquent, de retrouver un équilibre financier. Le gouvernement indique que la négociation des CCT implique un changement de dynamique et que, dans l'ensemble, le processus de dénonciation, de renégociation et d'homologation prévu dans la législation nationale correspond aux dispositions internationales, sans entraîner la détérioration ou la dégradation de la négociation collective au Costa Rica. Le gouvernement indique qu'aucune limite n'a été imposée au droit à la négociation collective ces dernières années et que les statistiques pour la période de 2017 à 2022 sont l'illustration que les récentes réformes réglementaires n'ont pas eu d'impact négatif sur les droits fondamentaux à la négociation collective et à la liberté syndicale (83 CCT actives dans le secteur public en 2017, 80 en 2018, 77 en 2019, 84 en 2020, 86 en 2021 et 86 en 2022).

Loi-cadre n° 10159 sur l'emploi public

37. Le gouvernement indique qu'à l'issue d'un vaste débat lancé en 2019, auquel ont participé les trois instances gouvernementales, les représentants des syndicats et des employeurs, le monde universitaire et la société civile, la loi-cadre sur l'emploi public n° 10159 du 9 mars 2022 a été approuvée et est entrée en vigueur le 9 mars 2023. Le gouvernement indique que: i) la loi a pour objet la réglementation des relations statutaires, d'emploi public et d'emploi mixte entre l'administration publique et les employés du service public, afin d'assurer l'efficacité et l'efficience de la prestation de biens et de services publics, qui passe par l'établissement des mêmes conditions d'efficacité, de poste, d'horaire, d'emploi, d'égalité salariale à travail égal pour les employés du service public; ii) la loi prévoit également l'évaluation des performances comme mécanisme d'amélioration continue de la gestion publique, des performances et du développement général des fonctionnaires, ainsi qu'un régime salarial unifié pour l'ensemble de la fonction publique; et iii) la loi réaffirme l'importance du droit à la liberté syndicale et à la négociation collective dans le système juridique national, en se référant expressément aux normes internationales (l'article 4 f) prévoit que le droit à la négociation collective s'applique aux employeurs et aux travailleurs ou à leurs organisations respectives, conformément à l'article 62 de la Constitution, à la convention n° 98 et au Code du travail).
38. Le gouvernement indique que, au vu des principes constitutionnels de proportionnalité, de raisonnable et d'égalité, la loi prévoit que les conditions convenues dans les CCT doivent respecter le principe de légalité budgétaire et, par conséquent, exiger son inclusion dans la loi ou les règlements budgétaires respectifs. Le gouvernement affirme que la négociation collective n'est pas menacée dans le pays et que la récente réforme de l'emploi public répond à la nécessité d'uniformiser le régime des salaires dans le secteur public, compte tenu des écarts importants entre fonctionnaires sur l'ensemble du cadre institutionnel, de la situation fiscale notoire du pays et de la nécessité urgente de contenir les dépenses publiques, et qu'elle a été élaborée, analysée et approuvée dans une perspective qui respecte et garantit les droits humains et qui est conforme au droit international du travail en vigueur.
39. Le gouvernement indique que l'Assemblée législative a procédé à deux consultations sur la constitutionnalité du projet de loi n° 21.336, ayant donné lieu à la loi-cadre sur l'emploi public, et précise que: i) lors de la première consultation (juin 2021), la Chambre constitutionnelle a relevé plusieurs éléments d'inconstitutionnalité dans le projet de loi, qui ont été modifiés par l'Assemblée législative; et ii) lors de la deuxième consultation (décembre 2021), la Chambre constitutionnelle a considéré par un vote majoritaire que le texte ne comportait pas de vices inconstitutionnels ¹. Une fois les consultations effectuées, la procédure d'adoption de la loi a pu être menée. Le gouvernement indique que, après l'entrée en vigueur de la loi, plusieurs syndicats ont déposé des recours en inconstitutionnalité auprès de la Chambre constitutionnelle, qui sont en cours d'examen: 23-003122-0007-CO, 23-004885-0007-CO, 23-009109-0007-CO et 23-014906-0007-CO.

¹ Le gouvernement souligne que la chambre a considéré l'avant-projet de loi conforme au droit international, à savoir que l'article transitoire XV portant sur la dénonciation des conventions collectives n'est pas inconstitutionnel, dès lors qu'il est interprété dans le même sens que celui indiqué dans le vote n° 19511 de 2018. Ainsi, en vertu de la Constitution (art. 62 et 74), des conventions internationales de l'Organisation internationale du Travail et de la jurisprudence de cette cour, l'interprétation veut que tout responsable d'une instance publique soit habilité à dénoncer, ou non, la convention collective correspondante, conformément au régime juridique en vigueur.

Cas spécifiques mentionnés par les organisations plaignantes, survenus entre 2011 et 2015

40. Le gouvernement présente ses observations relatives aux cas mentionnés par les organisations plaignantes:
- Le gouvernement indique que les allégations concernant l'ARESEP sont en cours d'examen par le Comité de la liberté syndicale dans le cadre d'une plainte déposée par l'une des organisations plaignantes, la CSJM (cas n° 3211).
 - En ce qui concerne les allégations relatives à la société COBAL, le gouvernement indique que: i) après avoir reçu des plaintes concernant des allégations de répression syndicale et de licenciements de travailleurs affiliés à un syndicat, une enquête administrative a été ouverte par la Direction nationale de l'inspection du travail; ii) des inspections ont été effectuées dans les locaux de l'entreprise pour vérifier la situation contractuelle des travailleurs licenciés et déterminer s'il existait des raisons objectives à ces licenciements, indépendantes de l'activité syndicale; iii) plusieurs de ces licenciements ont fait l'objet de procédures judiciaires engagées par les travailleurs et sont en cours d'examen auprès des tribunaux du travail; iv) des services de conciliation ont été proposés pour faciliter la résolution des conflits; et v) la COBAL a été informée de son obligation de respecter les droits en matière de liberté d'association.
 - Concernant les allégations de licenciement qui seraient survenus en 2011 dans la municipalité d'Esparza, le gouvernement indique que: i) cinq travailleurs, dont trois membres du conseil d'administration et deux membres du syndicat SITRAMES, ont été licenciés cette année-là; ii) les travailleurs concernés ont saisi les tribunaux du travail pour contester leur licenciement; iii) les procédures judiciaires correspondantes sont en cours ou ont déjà abouti à des décisions de première instance; et iv) il appartient aux tribunaux du travail de déterminer la légalité des licenciements et d'ordonner les réparations correspondantes.
 - En ce qui concerne le cas de la secrétaire générale du SIPAA, le gouvernement indique que: i) le transfert de la dirigeante syndicale en 2013, à la suite de la dénonciation publique des irrégularités au sein de la direction des ressources humaines d'AyA, a fait l'objet de plaintes pour suspicion de représailles antisyndicales; ii) le ministère du Travail, par l'intermédiaire de l'inspection du travail, a ouvert une enquête, effectué des visites et prié les parties concernées de fournir des informations; iii) la travailleuse concernée a intenté des actions en justice devant les tribunaux administratifs et du travail pour contester le transfert; et iv) le ministère du Travail a encouragé la voie de la conciliation comme moyen alternatif de résolution du conflit.
 - En ce qui concerne le licenciement du dirigeant syndical de l'UNEINVU, Eduardo Santamaría, le gouvernement indique que: i) entre 2015 et 2017, des pourparlers ont eu lieu entre l'UNEINVU et le ministère du Travail et de la Sécurité sociale afin de parvenir à une solution négociée pour le cas de deux travailleurs licenciés; et ii) en dépit des efforts de conciliation, il n'a pas été possible de réintégrer le dirigeant, car il ne remplissait pas les conditions minimales requises pour occuper les postes à pourvoir au sein de l'INVU.

► IV. Conclusions du comité

41. Le comité note que, dans la réclamation, il est allégué qu'au cours des vingt dernières années le gouvernement non seulement n'a pas encouragé la négociation collective dans le secteur public, mais l'a même restreinte par divers mécanismes, ce qui a conduit à la suppression progressive des conventions collectives dans ce secteur. Le comité note que le gouvernement apporte une réponse aux diverses questions soulevées dans la réclamation et affirme que la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective dans le secteur public sont des droits fondamentaux largement respectés et protégés par la législation, les organes administratifs et les tribunaux de la République.

Commission des politiques pour la négociation des conventions collectives de travail dans le secteur public

42. Le comité note que les organisations plaignantes allèguent que la Commission des politiques pour la négociation des conventions collectives dans le secteur public, créée par décret exécutif en 2001, est composée uniquement de représentants du gouvernement, ce qui donne à l'État un contrôle absolu sur la négociation collective et ne prévoit aucune audition ou participation des représentants des travailleurs. À cet égard, le gouvernement note que: i) le décret exécutif de 2001 a été abrogé en 2018 par le décret exécutif n° 41553; et ii) un recours en inconstitutionnalité est en cours contre l'article 3 b) et c) du règlement régissant le fonctionnement de la commission, qui établit, parmi les compétences de la commission, celle d'émettre des lignes directrices pour la négociation des conventions collectives dans le secteur public.
43. Le comité note que, selon le site Internet du [Système d'information juridique du Costa Rica](#), par résolution du 17 mars 2021, la Chambre constitutionnelle a déclaré nul et non avenu ce recours en inconstitutionnalité, les directives émises par la Commission des politiques pour la négociation des conventions collectives de travail dans le secteur public n'ayant pas un caractère contraignant. Le comité note également que la CEACR et le Comité de la liberté syndicale ont examiné les allégations concernant le fonctionnement de la commission, y compris sa lenteur excessive, son rôle d'employeur effectif et le contrôle qu'elle exerce sur le contenu des clauses ayant des implications budgétaires. À cet égard, le Comité de la liberté syndicale a noté que si l'intervention de la commission, au moyen de «directives» adressées aux négociateurs de l'employeur, n'était pas contestable dans la mesure où elle visait à assurer le respect des règles budgétaires et du principe de légalité, des retards avaient été constatés dans l'émission de ces directives de négociation, et a ainsi prié le gouvernement de prendre des mesures pour garantir que ces directives sont publiées dans un délai raisonnable². **Prenant bonne note de la résolution de la Chambre constitutionnelle de 2021, qui établit la nature non contraignante des directives émises par la Commission des politiques pour la négociation des CCT dans le secteur public, le comité souligne l'importance que ces orientations ou directives soient émises dans un délai raisonnable.**

² Observations de la CEACR de 2012 et 2014 concernant l'application de la convention n° 98 par le Costa Rica. Voir également le 338^e rapport du Comité de la liberté syndicale, novembre 2005, cas n° 2385.

Annulation judiciaire des clauses de conventions collectives de travail à la suite des recours en inconstitutionnalité

44. Le comité note que les organisations plaignantes allèguent que plusieurs organismes publics, entre les années quatre-vingt-dix jusqu'à la mi-2023, ont intenté une centaine de recours en inconstitutionnalité liés aux CCT du secteur public, ce qui a entraîné l'annulation d'un nombre important de clauses ayant un impact économique et ayant constitué des droits acquis. Les organisations plaignantes citent des articles de la presse écrite indiquant que les recours en inconstitutionnalité ont été introduits contre des clauses de CCT considérées comme «abusives» et qu'il était question d'assurer une utilisation rationnelle des ressources des finances publiques. À cet égard, le gouvernement indique que: i) la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice a pour mission de contrôler la compatibilité entre la Constitution et le reste de l'ordonnancement juridique; et ii) si la déclaration d'inconstitutionnalité des clauses des CCT entraîne leur nullité avec effet erga omnes et rétroactif, il n'en reste pas moins que les droits acquis de bonne foi sont respectés.
45. Le comité note que la CEACR, au regard de l'article 4 de la convention n° 98, a exprimé sa préoccupation à plusieurs reprises quant à l'utilisation fréquente du recours en inconstitutionnalité pour contester la validité des CCT dans le secteur public au Costa Rica ³. À cet égard, le comité rappelle que la CEACR a estimé que, si les autorités contestaient de façon quasi systématique les avantages accordés aux travailleurs du secteur public pour des raisons de «raisonnabilité» ou de «proportionnalité» en vue de leur annulation (au motif qu'ils sont trop onéreux, par exemple), elles mettaient gravement en péril l'institution même de la négociation collective et sapaient son rôle dans le règlement des différends collectifs ⁴. **Rappelant l'importance que des mesures soient prises pour renforcer le droit à la négociation collective dans le secteur public, le comité prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les autorités accordent, dans la mesure du possible, la préférence aux mécanismes de négociation collective lorsqu'il s'agit d'évaluer des questions d'intérêt public liées aux avantages économiques des clauses de la CCT dans le secteur public. Le comité prie le gouvernement de tenir la CEACR informée des progrès réalisés et des mesures prises à cet égard.**

Dénonciation des conventions collectives

46. Le comité note que les organisations plaignantes allèguent que, si le recours à la dénonciation des CCT, prévu dans le Code du travail comme un mécanisme permettant de les renégocier et d'éviter leur renouvellement automatique, n'a pas suscité l'inquiétude du mouvement syndical, cela a changé en 2015, lorsque le gouvernement, dans le but d'éliminer les CCT dans le secteur public, a demandé au MTSS d'élargir le champ d'application de la décision émise par la Direction des affaires juridiques (DAJ) DAJ-AE-237-15, qui prévoit qu'une CCT dénoncée et non renégociée dans un délai d'un mois perd sa validité et que ses avantages ne sont pas considérés comme des droits acquis.
47. À cet égard, le gouvernement indique que: i) en 2014, une procédure de révision des CCT dans le secteur public a été lancée, visant à rechercher par les voies du dialogue social à rationaliser les CCT et à les adapter à la réalité fiscale du pays et à la politique d'austérité; ii) depuis 2005, la deuxième chambre de la Cour suprême de justice considère obsolète que la position traditionnelle de l'immutabilité des droits négociés dans une CCT et estime qu'une CCT est en vigueur à titre temporaire

³ CEACR, observation de 2017 relative l'application de la convention n° 98 par le Costa Rica.

⁴ Voir *Étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales: Donner un visage humain à la mondialisation*, ILC.101/III/1B, 2012, paragr. 207.

et que, par conséquent, les droits qui en découlent peuvent devenir caducs ou être diminués; et iii) cette position a été réaffirmée dans la décision DAJ-AE-237-15 de 2015.

48. Tout en soulignant que la détermination de la durée des conventions collectives et de leurs effets sur les parties est couverte par le principe de la négociation collective libre et volontaire, promu par la convention n° 98, et que toute exception à cette règle devrait faire l'objet, dans la mesure du possible, d'un accord tripartite, le comité note que: i) la décision DAJ-AE-237-15 a été émise en réponse à une demande du ministère des Relations du travail adressée à la DAJ au sujet de la validité d'une CCT spécifique dans une municipalité où les parties étaient convenues que les droits se maintiendraient tant qu'une nouvelle CCT ne serait pas négociée, et que dans ce cas d'espèce plus de dix ans s'étaient écoulés sans renégociation de la CCT; ii) la réclamation allègue que le gouvernement a demandé au MTSS d'élargir le champ d'application de la décision sans en préciser la portée; et iii) ni la réclamation ni la réponse du gouvernement n'indiquent que la décision, ou ses considérants, n'ont été appliqués à d'autres cas ou n'ont eu une portée plus large (aucun exemple ou cas spécifique n'est mentionné).
49. Le comité note également que cette décision a été prise en 2015, dans un contexte où, selon le gouvernement, une politique de révision des CCT avait été engagée visant à les adapter à la réalité budgétaire et à la politique d'austérité du pays. Le comité note, comme l'a indiqué le gouvernement, que c'est en 2015 également que la directive présidentielle n° 034-P a été publiée, qui donne instruction aux responsables des entités publiques de dénoncer les clauses des CCT rendant obligatoire l'utilisation des fonds publics pour payer les activités récréatives ou festives des fonctionnaires dans les institutions publiques. Le comité note également que, comme suite à ce qui précède, a été émise la directive présidentielle n° 009-H, en 2018, qui établit que les responsables sont tenus d'empêcher la prorogation automatique des CCT en vigueur et qu'ils doivent dénoncer toute clause considérée comme abusive et nuisant à la bonne gestion des finances publiques.
50. Le comité note également que la loi n° 9635 pour le renforcement des finances publiques (2018) et la loi-cadre n° 10159 sur l'emploi public (2023) contiennent toutes deux des dispositions indiquant que «les responsables des organismes publics sont tenus de dénoncer les conventions collectives arrivées à échéance et que, s'il est décidé, le cas échéant, de renégocier la convention, celle-ci doit se conformer en tout point aux dispositions des lois et autres réglementations émises par le pouvoir exécutif» (article transitoire XXXVI de la loi n° 9635 pour le renforcement des finances publiques et article transitoire XV de la loi-cadre n° 10159 sur l'emploi public).
51. Le comité note que, d'après les indications du gouvernement, à l'issue d'une consultation législative facultative portant sur le dossier législatif ayant conduit à la loi n° 9635, à l'occasion du vote n° 19511 de 2018, la Chambre constitutionnelle avait relevé, entre autres éléments, que: i) les parties doivent être totalement libres de négocier, renégocier ou de dénoncer une CCT; ii) une négociation collective ne peut avoir un caractère obligatoire, pas plus que sa dénonciation; iii) une disposition qui obligerait à dénoncer les CCT, d'une part, et qui empêcherait, par leur biais, l'amélioration des conditions de travail, d'autre part, serait contraire à la Constitution; et iv) l'interprétation veut que les dirigeants des organismes publics aient le pouvoir de dénoncer, ou non, les CCT lorsqu'elles arrivent à échéance. Le comité note en outre que, selon le site Internet du Système d'information juridique du Costa Rica, par la résolution n° 8201 du 17 mars 2025, dont le texte intégral n'est pas encore disponible, la Chambre constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel le premier paragraphe de l'article transitoire XXXVI de la loi n° 9635, qui établissait l'obligation pour les dirigeants des organismes publics de dénoncer les conventions collectives arrivées à échéance.
52. Le comité prend bonne note de ces résolutions relatives à la loi n° 9635 de 2018. Le comité note que la loi n° 10159 de 2023 définit également le caractère obligatoire de la dénonciation et prévoit que toute CCT renégociée doit être intégralement conforme aux dispositions de la loi. Le comité note que, lors de la deuxième consultation sur la constitutionnalité du cas législatif relatif à la loi-cadre sur

l'emploi public, la Chambre constitutionnelle a statué, à la majorité, à l'absence de vices de constitutionnalité; néanmoins, plusieurs recours en inconstitutionnalité ont été interjetés contre la loi n° 10159, qui sont en cours d'examen.

53. *Tout en notant que la question centrale, qui fait l'objet des recours en inconstitutionnalité et des décisions susmentionnées de la Cour constitutionnelle, ne porte pas sur le mécanisme de dénonciation et de renégociation des CCT en tant que tel, mais sur le caractère obligatoire de cette dénonciation imposée aux dirigeants des entités publiques à l'échéance des CCT, le comité prie le gouvernement, dans le cadre de l'application de la convention n° 98, de faire rapport à la CEACR sur l'impact et la mise en œuvre pratique de la résolution n° 8201 de la Chambre constitutionnelle, ainsi que sur le résultat des recours en inconstitutionnalité interjetés contre la loi n° 10159.*

Renégociation d'une convention collective de travail après sa dénonciation: Effet des lois n° 9635 et 10159 sur la portée et la teneur de la négociation collective dans le secteur public

54. *Le comité note que les organisations plaignantes allèguent que les lois n°s 9635 et 10159 vident de son sens la négociation collective dans le secteur public en empêchant la négociation salariale ou l'amélioration des conditions économiques des travailleurs. Elles expriment leur préoccupation à cet égard et indiquent que, en raison du gel des salaires imposé par la loi n° 9635, la Commission des salaires du secteur public, seul espace de négociation collective pour les négociations salariales, a été supprimée. À cet égard, le gouvernement indique que: i) la loi n° 9635 ne vide pas la négociation collective de son sens, mais cherche à réorganiser et à réduire les dépenses publiques; ii) le droit de négociation collective n'a pas été restreint au cours des dernières années: entre 2017 et 2022, le nombre de CCT est resté constant (83 en 2017, 80 en 2018, 77 en 2019, 84 en 2020, 86 en 2021 et 86 en 2022); et iii) la loi n° 10159 répond à la nécessité d'uniformiser le régime salarial appliqué dans le secteur public et au besoin urgent de contenir les dépenses publiques, et a été formulée conformément au droit international du travail applicable. Le gouvernement affirme que la négociation collective dans le secteur public n'est pas menacée et que, au cours des dernières années, son champ d'application a été précisé dans le but de rétablir l'équilibre financier des administrations publiques.*
55. *Le comité prend bonne note de ce qui précède et constate que les lois n°s 9635 et 10159 contiennent des dispositions qui limitent ou excluent la possibilité de négocier sur des questions de nature économique dans le secteur public:*
- *L'article 55 de la loi n° 9635 stipule que la création d'incitations, de compensations ou de primes salariales ne peut se faire que par le biais d'une loi.*
 - *L'article 2 de la loi n° 10159 stipule que celle-ci s'applique: aux fonctionnaires des organismes publics, de leurs antennes et organismes rattachés et du Tribunal suprême électoral (TSE); au secteur public décentralisé institutionnel comprenant les institutions autonomes et leurs organes affiliés, y compris les universités publiques et la Caisse de prévoyance du Costa Rica; les institutions semi-autonomes et leurs organes rattachés et les entreprises publiques d'État; au secteur public territorial décentralisé comprenant les municipalités, les groupements de municipalités, les conseils municipaux de district et les entreprises qui en dépendent.*

- L'article 43 de la loi n° 10159 stipule que la voie de la négociation collective dans le secteur public ne peut conduire à la modification ou à l'introduction de variations dans l'échelle globale des salaires ni à la création de nouvelles incitations, compensations ou primes salariales. L'article stipule également que les conditions convenues dans les instruments de négociation collective doivent respecter les principes constitutionnels de raisonnabilité, de proportionnalité, de légalité, d'égalité et de légalité budgétaire.
56. Le comité note que, selon le site Internet du Système d'information juridique du Costa Rica, par la résolution n° 8201 du 17 mars 2025, la Chambre constitutionnelle s'est prononcée sur quatre recours en inconstitutionnalité cumulés contre la loi n° 9635 et qu'elle a déclaré, entre autres, que l'article 55 de la loi, qui stipule que la création d'incitations, de compensations ou de primes salariales ne peut se faire que par la voie d'une loi, doit être considéré comme constitutionnel, «étant entendu que la restriction de la négociation ne s'applique pas aux employés du secteur public qui peuvent légalement signer des conventions collectives conformément à la Constitution et à la loi». Ce qui précède est sans préjudice du contrôle de légalité et de constitutionnalité sur l'issue de la négociation, en conformité avec les principes constitutionnels de raisonnabilité, de proportionnalité et de bon usage des fonds publics ⁵.
57. Tout en observant que le texte intégral de la décision de la Chambre constitutionnelle n'a pas encore été publié, le comité prend bonne note du fait que la restriction de la négociation prévue par la loi n° 9635 a été reconnue comme ne pouvant pas s'appliquer aux employés du secteur public qui, au regard de la Constitution et de la loi, sont en droit de conclure des conventions collectives. Le comité rappelle à cet égard que, en vertu des articles 4 et 6 de la convention n° 98, tous les travailleurs du secteur public qui ne sont pas commis à l'administration de l'État doivent pouvoir bénéficier du droit de négociation collective, y compris en ce qui concerne la rémunération, et que, si les singularités de l'administration de l'État appellent une certaine souplesse, il existe des mécanismes permettant de concilier le respect des disponibilités budgétaires et le principe de l'égalité dans l'emploi public, d'une part, et la reconnaissance du droit à la négociation collective, d'autre part. À cet égard, le comité rappelle que la CEACR considère, s'agissant de la négociation salariale des fonctionnaires qui ne sont pas commis à l'administration de l'État, que sont compatibles avec la convention les dispositions législatives autorisant l'autorité budgétaire compétente à définir une «fourchette» pour les négociations salariales ou à établir une «enveloppe» budgétaire globale fixe dans le cadre desquelles les parties peuvent négocier les clauses monétaires ou normatives, ou encore celles qui confèrent aux autorités publiques financièrement responsables un droit de participation à la négociation collective aux côtés de l'employeur direct, dès lors qu'elles laissent une place significative à la négociation collective. Il est cependant essentiel que les travailleurs et leurs organisations puissent participer pleinement et de façon significative à la détermination de ce cadre global de négociation, ce qui implique notamment qu'ils aient à leur disposition toutes les données financières, budgétaires ou autres, leur permettant d'apprécier la situation en toute connaissance de cause ⁶.
58. Compte tenu de ce qui précède, le comité partage la préoccupation exprimée par la CEACR dans sa dernière observation relative à l'application de la convention n° 98 concernant les effets de la loi n° 9635 et de la loi n° 10159 sur la négociation collective de nature économique dans le secteur public. Le comité souligne que la CEACR, dans sa dernière observation, demande au gouvernement du Costa Rica, en consultation avec les partenaires sociaux, de prendre les mesures nécessaires pour

⁵ Il s'agit des recours introduits par le Syndicat des employés de la Banque nationale (SEBANA), l'Association nationale des employés publics et privés (ANEP), l'Association des professeurs de l'enseignement secondaire (APSE), le Syndicat des ingénieurs de la CIE (SIICE) et l'Association syndicale des employés de l'industrie des communications et de l'énergie (ASDEICE).

⁶ Étude d'ensemble de 2012, paragr. 219.

assurer la révision des deux textes de loi, afin que les employés du secteur public qui ne travaillent pas dans l'administration de l'État puissent exercer leur droit de négociation collective sur les questions économiques et salariales, conformément à la convention ⁷.

59. **Sur la base de ces observations de la CEACR, le comité prie le gouvernement de prendre, en consultation avec les partenaires sociaux concernés, les mesures nécessaires pour réviser le cadre législatif en vigueur afin que, compte dûment tenu des caractéristiques spécifiques de la négociation collective dans le secteur public, il garantisse un espace significatif à la négociation collective sur les conditions de travail et d'emploi des fonctionnaires qui ne sont pas commis à l'administration de l'État, y compris les questions salariales. Le comité veut croire que, lors du prochain examen de l'application de la convention n° 98, la CEACR sera en mesure de noter des progrès concrets à cet égard.**
60. **En outre, le comité prie le gouvernement de fournir à la CEACR des informations détaillées sur la portée et la mise en œuvre pratique de la résolution n° 8201 de la Chambre constitutionnelle, dans le contexte de la négociation collective relative aux questions économiques dans le secteur public, et sur la résolution qui sera émise par la Chambre constitutionnelle concernant les recours en inconstitutionnalité intentés contre la loi n° 10159.**

Homologation d'une convention collective de travail

61. Le comité note que, selon les informations et la documentation fournies par les parties, avant de décider de l'homologation d'une CCT, le département des relations professionnelles du MTSS procède à un examen approfondi de la CCT afin de s'assurer de sa conformité avec la réglementation du travail en vigueur, ainsi qu'avec toute autre loi sur l'ordre public. En particulier, les organisations plaignantes et le gouvernement mentionnent les avis, circulaires et déclarations suivants émis à cet égard:
 - Dans l'[avis C-232-2019](#) de 2019, le bureau du procureur général déclare que l'homologation des CCT signées dans le secteur public implique l'examen des questions formelles et de la teneur de la convention, afin de vérifier sa conformité avec l'ordonnancement juridique.
 - Par la décision DAJ-AER-OFP-76 de 2019, la Direction des affaires juridiques du MTSS indique que, conformément à l'avis contraignant du bureau du procureur général, le département des relations du travail doit inclure dans la procédure d'homologation un examen des limites ou des plafonds établis dans la loi n° 9635, étant donné qu'une CCT ne peut contrevenir aux restrictions imposées par une loi sur l'ordre public ⁸.
 - Le MTSS a publié la circulaire DMT-CIR-10 de 2019, qui remplace la circulaire DMT-CIR-8 et prévoit que le département des relations du travail doit vérifier que les CCT signées dans le secteur public répondent, outre les exigences formelles, aux exigences de fond contenues dans le Code du travail et dans la loi n° 9635.

⁷ CEACR, observation de [2023](#) relative à la convention n° 98.

⁸ Dans le dernier paragraphe de la décision, les fonctionnaires de la DAJ soulignent que: «la création de lois sur l'ordre public, dont l'effet est d'augmenter le nombre d'exclusion des droits du travail ne pouvant être renforcés par une norme conventionnelle, peut éventuellement être considérée par l'OIT comme une intervention gouvernementale limitant le droit à la négociation collective et l'autonomie des parties à la négociation collective, de sorte que nous pourrions être appelés à nous expliquer devant cette organisation internationale».

- En 2020, la Direction des affaires Juridiques du MTSS a émis la décision DAJ-AE-OFP-208, qui stipule que l'homologation accordée par le MTSS vaut pour approbation de la légalité des clauses négociées, atteste du respect des garanties minimales prévues par la législation du travail, y compris les limites définies par la loi n° 9635.
 - En 2021, la Commission des politiques pour la négociation des conventions collectives dans le secteur public a publié des directives générales précisant que, après la signature d'une convention collective, celle-ci doit être soumise au département des relations professionnelles du MTSS pour y être dûment homologuée, notamment en ce qui concerne les minima fixés par le Code du travail et autres dispositions légales.
 - L'article n° 44 de la loi n° 10159 (2023) prévoit que, avant d'homologuer une CCT dans le secteur public, le MTSS doit vérifier la conformité avec les exigences formelles et matérielles du Code du travail, ainsi que la conformité avec les résolutions de la juridiction constitutionnelle sur l'emploi public et le bon usage des fonds publics. Cet examen vise à déterminer si la CCT est conforme aux dispositions normatives actuelles du régime juridique de l'État et à garantir ainsi la cohérence avec celui-ci.
62. Le comité note qu'en vertu des règlements, avis, circulaires et de la décision susmentionnée: i) le contrôle dont font l'objet les CCT, en vue de leur homologation, est effectué après qu'elles sont négociées et signées; et ii) ce contrôle porte sur le bon usage des fonds publics, tel que défini par la législation et la jurisprudence. À cet égard, le comité rappelle, d'une part, que le respect mutuel des engagements pris dans les conventions collectives est un élément important du droit à la négociation collective et qu'il doit être préservé afin d'établir des relations de travail sur une base saine et stable, et que le pouvoir discrétionnaire exercé par les autorités chargées de l'homologation des CCT est contraire au principe de la négociation collective⁹. D'autre part, le comité souligne à nouveau que les dispositions conférant aux autorités publiques ayant des responsabilités financières le droit de participer aux négociations collectives du secteur public aux côtés de l'employeur direct sont compatibles avec la convention n° 98 dès lors qu'elles laissent un espace significatif à la négociation collective¹⁰.
63. **Compte tenu de ce qui précède, le comité prie le gouvernement de prendre, en consultation avec les partenaires sociaux, les mesures nécessaires, y compris de nature législative, pour:** i) veiller à ce que les procédures de vérification de la faisabilité économique de ce qui a été négocié dans le secteur public soient conclues avant la signature des CCT; et ii) éviter tout acte discrétionnaire dans le processus d'homologation et veiller à ce que le refus d'homologuer une CCT soit limité aux seuls cas où elle celle-ci serait entachée de vices de forme ou ne serait pas conforme aux normes minimales établies par la législation générale du travail. Le comité prie le gouvernement de rendre compte à la CEACR des progrès accomplis à cet égard, en indiquant dans le détail les cas pour lesquels le département des relations professionnelles du MTSS a refusé l'homologation d'une CCT en raison de son contenu. Le comité veut croire que l'adoption de ces mesures, ainsi que de celles indiquées précédemment dans les présentes conclusions, contribuera au renforcement d'un système de négociation collective dans le secteur public qui soit conforme à la fois aux exigences de viabilité financière et au principe de la négociation de bonne foi, de manière à donner pleinement effet

⁹ Voir *Étude d'ensemble 2013 sur la négociation collective dans la fonction publique*, paragr. 301. Voir aussi OIT, *Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale*, sixième édition, 2018, paragr. 1336.

¹⁰ OIT, *Enquête d'ensemble sur l'application des conventions sur la liberté syndicale et le droit d'organisation et de négociation collective*, Genève, 1994, paragr. 263.

à l'article 4 de la convention n° 98. Le comité rappelle au gouvernement qu'il peut, à cet égard, compter sur l'assistance technique du BIT.

Cas particuliers mentionnés par les organisations plaignantes survenus entre 2011 et 2015

- 64.** *Le comité note que les organisations plaignantes ont joint à leur réclamation un document contenant des allégations portant sur cinq cas spécifiques survenus entre 2011 et 2015. Le comité prend également note de la réponse du gouvernement et observe que: i) si la plupart des cas portent sur des questions relatives à la négociation collective dans le secteur public, des allégations de pratiques antisyndicales, telles que des licenciements, sont également soulevées dans les secteurs public et privé; ii) en ce qui concerne le cas concernant l'Autorité de régulation des services publics et l'allégation selon laquelle elle aurait exclu de l'ajustement tarifaire demandé par trois entreprises publiques les dépenses nécessaires pour se conformer aux obligations découlant des CCT, le comité note que le Comité de la liberté syndicale a examiné ce qui porte sur l'intervention de l'Autorité de régulation des services publics, dans le cadre du cas n° 3211 ([rapport n° 392](#), octobre-novembre 2020); et iii) en ce qui concerne les faits allégués dans les autres cas, le gouvernement indique que des mesures administratives ou judiciaires ont été prises pour répondre aux allégations, la plupart des procédures judiciaires étant toujours en cours au moment de l'envoi de sa réponse, en 2017. Notant qu'il n'a reçu aucune information supplémentaire des parties à cet égard, le comité veut croire que les procédures respectives ont été conclues de manière satisfaisante, garantissant la protection des droits syndicaux en question, conformément aux conventions de l'OIT, ratifiées par le Costa Rica.*

► V. Recommandations du comité

- 65.** **À la lumière des conclusions formulées aux paragraphes 41 à 64 ci-dessus au sujet des questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:**
- a) d'approuver le présent rapport;**
 - b) de prier le gouvernement de tenir compte, dans le cadre de l'application de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, des observations formulées aux paragraphes 43, 45, 53, 59, 60 et 63 du rapport.**
 - c) de prier le gouvernement de fournir des informations à ce sujet, pour examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR);**
 - d) de rendre public le rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.**