RESTRICTIONS ACTUELLES CONCERNANT L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE EN ARGENTINE

DIEGO MARCELO LEDESMA ITURBIDE
UNIVERSITÉ DE BUENOS AIRES

En Argentine, le droit de grève est reconnu par la Constitution nationale (art. 14 *bis*). Le régime applicable tient compte d'une série d'instruments normatifs issus du droit international des droits de l'homme et du travail, ainsi que des commentaires adoptés par les organes de contrôle de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et des décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme[1].

Le droit de grève est l'expression de l'action syndicale. C'est un outil qui consiste à suspendre temporairement l'exécution normale de la relation de travail, en se libérant de l'obligation de subordination que le travailleur a envers son employeur. En Argentine, la grève ne fait pas l'objet d'une réglementation unifiée et exhaustive. Cela n'est pas critiquable en soi, mais de nombreuses questions juridiques restent en suspens concernant la grève en tant que droit[2], pratique[3] et outil[4]. Toutefois, il convient

1 À cet égard, voir notamment son avis consultatif n° 27/21, qui porte sur la liberté syndicale.

2 En quoi consiste ce droit ? Quelles sont les conséquences de son exercice légitime ? Dans quels domaines peut-il être exercé ou non ? Quelles restrictions peuvent être établies en tenant compte des droits des tiers et du bien-être général ? Qui est le titulaire de ce droit ? De quelles prérogatives dispose l'État pour le réglementer et le superviser, ou qui doit le faire à sa place ? De quelles prérogatives disposent les autorités pour gérer le conflit et l'orienter vers une solution équitable ?

3 Quelles situations peuvent, ou non, être considérées comme des grèves ? De quels pouvoirs dispose l'État pour effectuer cette distinction et quelles sont les conséquences, dans les grandes lignes, pour les responsables ?

4 Quels sont les objectifs légitimes et illégitimes d'une grève ?

de noter qu'il existe des normes légales et réglementaires, des pratiques et des décisions judiciaires qui ont façonné le droit de grève et encadré son fonctionnement[5].

Le droit de grève fait partie intégrante du droit des relations collectives du travail, dont il est une des trois composantes indissociables. En effet, la dimension conflictuelle qu'il entend saisir se nourrit directement des deux autres dimensions du droit des relations collectives que sont les droits d'association et de négociation. Il relève de la liberté d'association, qui est régie par la loi sur les associations syndicales (n° 23.551), laquelle encadre le statut de représentant syndical et le régime de droits exclusifs qui en découle. Ce régime profite à l'association syndicale la plus représentative au sein d'une activité, d'une profession ou d'un métier donnés[6].

En Argentine, l'exercice du droit de grève et l'action syndicale sont confrontés, à l'heure actuelle, à un contexte complexe et difficile, marqué par les multiples actions des autorités gouvernementales pour gérer et intervenir dans les différents conflits, interventions qui ne vont nullement dans le sens du devoir de l'État de promouvoir la liberté syndicale, bien au contraire.

En effet, depuis son entrée en fonction en décembre 2023, le président argentin, Javier Milei, n'a eu de cesse de mettre en œuvre l'idéologie politique anarchocapitaliste. Il a ainsi qualifié la justice sociale d'aberration, s'est déclaré ennemi de l'État, et a indiqué que son objectif était de le détruire. Avec un tel discours et une telle approche, il était logique et prévisible que toutes les initiatives gouvernementales portant sur le travail aient pour objectif clair le démantèlement du régime de protection des travailleurs et de celui de la sécurité sociale. Cette politique a été mise en œuvre par le gouvernement dans la mesure des possibilités politiques du moment, de manière progressive, mais désordonnée, avec des résultats désastreux et manifestement déraisonnables à plusieurs égards. Ainsi, des conditions de travail plus flexibles ont été imposées, notamment concernant les licenciements, les périodes d'essai, la rémunération. Il a par ailleurs été décidé de supprimer les sanctions à l'encontre de l'employeur en cas de manquement, par exemple en l'absence de déclaration et d'enregistrement professionnel des travailleurs. Les relations de travail

5 Il convient de souligner également que cette physionomie juridique ou normative, bien qu'elle soit conforme aux principes du droit international des droits de l'homme, semble naturellement vague, ambiguë, poreuse, et qu'il existe des opinions divergentes, voire contradictoires, sur des aspects essentiels de l'exercice du droit de grève.

6 Le statut de représentant syndical est accordé par l'autorité administrative nationale du travail à l'association syndicale qui prouve être la plus représentative dans le cadre d'une activité, d'une profession ou d'un métier donnés. Cette condition est au cœur de notre modèle syndical dit « historique » et fait l'objet de critiques récurrentes, tant au niveau national qu'international, en raison des nombreux avantages exclusifs qu'elle confère à l'association syndicale la plus représentative, au détriment des autres, et compte tenu de son impact sur l'ensemble du système des relations collectives de travail.

pseudo-indépendantes ont fait l'objet de tentatives d'exclusion du champ d'application de la réglementation du travail[7].

Javier Milei a également cherché sans relâche et par divers moyens à démanteler le système de protection que constitue le droit des relations collectives du travail. Par exemple, en refusant d'homologuer les conventions collectives signées par les parties sans raison valable, les empêchant ainsi d'acquérir force de loi. Autre exemple, la non-intervention de l'État dans les processus électoraux, prévue par le décret d'urgence n° 342/25, qui, présentée comme une mesure visant à promouvoir la liberté syndicale et l'autonomie collective, conduit en réalité à priver l'action syndicale d'un recours rapide et efficace pour résoudre les litiges éventuels au cours de ces processus.

Bien sûr, cette politique d'appauvrissement du droit social s'accompagne d'un discours discriminatoire et stigmatisant permanent, un discours qui émane des plus hautes sphères du gouvernement et qui trouve un écho auprès des journalistes et médias les plus influents du pays, ainsi que sur les réseaux sociaux. Des voix affirment ainsi avec insistance que la législation du travail est obsolète, qu'elle favorise la pauvreté et le ralentissement économique ; que les praticiens du droit du travail, y compris les juges, font partie d'une organisation criminelle qui vit de ce qu'elles appellent « l'industrie des procès du travail » ; que les organisations syndicales, leurs dirigeants et leurs représentants sont corrompus, font obstacle à la productivité et ne défendent ni ne représentent correctement les travailleurs ; que la majorité des fonctionnaires sont paresseux et incompétents ou qu'ils sont un terreau fertile pour le clientélisme politique ; et, enfin que de nombreuses personnes perçoivent des prestations de sécurité sociale alors qu'elles n'y ont pas droit, etc.

Toutes ces attaques contre le droit social et ses protagonistes sont loin d'être terminées. De plus, les bons résultats obtenus par le gouvernement lors des élections nationales de mi-mandat, en octobre dernier, ont donné lieu à une augmentation sensible du nombre de représentants du parti au pouvoir au Congrès national. Ce dernier a, depuis, convoqué des sessions extraordinaires afin de statuer rapidement et sans délai sur des questions clés pour le pays, telles que la loi de finances, la loi de réforme fiscale et la loi de réforme du travail. Toutes ces questions font actuellement l'objet de débats et de discussions législatives. Il faut noter que la réforme du travail envisagée est vaste, ambitieuse, et vise à ébranler, dans une approche abolitionniste, les fondements mêmes du régime protecteur du droit du travail.

7 Parmi les réglementations adoptées ayant un impact particulier sur le monde du travail, il convient de souligner le chapitre consacré au travail (titre IV, articles 53 à 97) du décret d'urgence 70/2023, qui a été déclaré inconstitutionnel par la Chambre nationale d'appel du travail, *Sala de Feria*, dans un arrêt rendu dans l'affaire *Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/Poder Ejecutivo Nacional s/Acción de Amparo*, en date du 30 janv. 2024 , ainsi que la loi n° 27.742, intitulée « Loi sur les bases et les points de départ pour la liberté des Argentins », dans ses titres IV (Promotion de l'emploi déclaré) et V (Modernisation du travail).

Comme indiqué précédemment, la situation actuelle du droit de grève s'inscrit dans le cadre d'un durcissement général de la position du gouvernement face à toute expression de conflit social, notamment dans le but de neutraliser les mobilisations massives contre ses décisions économiques et sociales. De toute évidence le climat de conflit social en Argentine s'intensifie et est attisé, entre autres, par les retards considérables dans l'ajustement des salaires et des retraites face à l'augmentation avérée du coût de la vie, ainsi que par les licenciements massifs tant au sein du secteur public que du secteur privé. Dans le secteur public, les licenciements ont lieu dans le cadre d'une politique de réduction des effectifs et des dépenses publiques ; dans le secteur privé, les licenciements s'expliquent par les difficultés économiques, dues notamment à une chute drastique de la consommation intérieure et de l'activité économique, à la suspension des travaux publics, et à l'ouverture inconsidérée aux importations de produits manufacturés. Cette situation a entraîné énormément de licenciements[8], mais également la fermeture de nombreuses entreprises[9].

La gestion répressive des revendications sociales transparaît de façon emblématique dans le contenu des résolutions n° 893/2024 et n° 901/2024 adoptées par le ministère de la Sécurité d'Argentine[10]. Ces instruments affirment vouloir garantir la liberté du commerce et de l'industrie contre toute perturbation illégitime, et visent essentiellement à interdire et à réprimer les « blocages »[11]. La polémique autour de la légitimité de ces mesures gouvernementales concerne : a) la portée de la notion de « blocage » utilisée dans la réglementation ; b) le fait que, au niveau international (OIT), le « blocage » ou piquet de grève est admis comme mesure d'action directe, à condition qu'il n'empêche pas les non-grévistes d'accéder à leur lieu de travail et qu'il soit pacifique ; c) les pouvoirs accordés aux forces de police et de sécurité fédérales pour agir sur tout le territoire national en cas de flagrant délit et sans autorisation judiciaire préalable ; d) l'instruction des dossiers par la justice pénale, qui n'est pas spécialisée dans la gestion des conflits sociaux et professionnels. En définitive, ces procédures, associées à d'autres mesures complémentaires[12], impliquent l'adoption de dispositifs qui visent à restreindre les manifestations classiques et habituelles du conflit social et de l'action syndicale, et qui cherchent ouvertement à dissuader, voire à

8 Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel, on estime à 200 000 le nombre d'emplois supprimés dans le secteur privé et à 58 000 dans le secteur public.

9 Le nombre d'entreprises qui ont cessé leurs activités dans le pays depuis l'arrivée au pouvoir de Milei est estimé à plus de 20 000.

10 Adoptées respectivement les 5 et 9 septembre 2024.

11 La législation définit le terme « blocage » comme toute manœuvre, tout dispositif, toute barrière ou tout obstacle, de quelque nature que ce soit, qui empêche, entrave ou menace, dans le présent ou de façon imminente, l'entrée ou la sortie de personnes, de véhicules ou de marchandises au sein d'un établissement de production ou de services, sur tout le territoire national.

12 Parmi celles-ci, nous pouvons citer : a) le discours de justifications et le manque de coopération des autorités dans le cadre des enquêtes menées contre des forces de l'ordre citées à comparaître devant les tribunaux pour pratiques illégales et recours abusif à la violence lors de manifestations ; b) l'obligation des syndicats, des mouvements sociaux et des partis de gauche de payer les « frais opérationnels » générés par les marches organisées contre le gouvernement ; c) le fait d'empêcher les manifestants d'accéder au lieu de rassemblement en procédant à des contrôles routiers abusifs ; d) l'intimidation des manifestants à travers des vidéos et photographies prises par les forces de l'ordre.

empêcher la participation à ces dernières. Tout cela a pour conséquence une atteinte grave à l'exercice légitime du droit d'expression et de contestation en général, et du droit de grève en particulier.

Il s'agit également d'une période politique marquée par la recrudescence des pratiques de criminalisation du droit de grève. À cet égard, il convient de souligner la décision rendue le 8 novembre 2024 par la quatrième chambre de la Cour nationale d'appel en matière pénale et correctionnelle, qui a annulé le non-lieu prononcé à l'encontre de Carlos Acuña, secrétaire général du syndicat des travailleurs des stations-service, du gaz naturel comprimé (GNC), des garages, des parkings et des stations de lavage de la capitale fédérale et de la province de Buenos Aires (« S.O.E.S.G. y P.E. »). Carlos Acuña avait été accusé de coercition dans le cadre d'une grève menée pendant trois jours par un groupe de personnes liées à cette organisation syndicale et consistant, selon le jugement lui-même, en l'occupation partielle et pacifique de l'établissement afin de revendiquer le paiement d'une dette salariale présumée de l'entreprise pour des heures supplémentaires[13].

D'autre part, la résolution n° 49/2024 émise le 8 novembre 2024 par le Secrétariat aux transports du ministère de l'Économie concernant le domaine aéroportuaire, revient à neutraliser l'effet de la grève, dans la mesure où elle dispose que : « En cas de non-prestation des services aéroportuaires opérationnels et des services de piste en général, les forces de sécurité, sur instruction du ministère de la Sécurité, peuvent exploiter ces services à titre temporaire et exceptionnel[14] ».

Autre mesure très controversée et hautement critiquable : l'adoption répétée de mesures restrictives à l'égard des grèves dans les services essentiels. Le gouvernement actuel tente de rétablir la législation en vigueur dans les années 1990, sous la présidence néolibérale de Carlos S. Menem, afin de remplacer le régime institué par l'article 24 de la loi n° 25.877 sur la réorganisation du travail, connue pour respecter les principes des organes de contrôle de l'OIT en la matière. La réglementation prévue par le décret d'urgence n° 70/2023 du 20 décembre 2023[15], puis par le décret d'urgence n° 340/2025 du 20 mai 2025, et incluse dans le projet de réforme du travail actuellement en discussion au Parlement, apporte des modifications sensibles au régime et conduit à une augmentation déraisonnable des prérogatives légales dont dispose l'autorité administrative du travail en matière de grève. Voici quelques exemples parmi les plus importants : a) l'application du régime d'exception s'étend aux cas où la mesure affecte des activités jugées d'importance capitale (dans le régime précédent, cela n'était

13 Certains aspects de la décision rendue méritent d'être soulignés : a) la mention de dispositions adoptées après les faits visés au procès, notamment l'article 242 de la loi sur les contrats de travail, qui stigmatise le droit de grève et dissuade de l'exercer ; et l'article 88 du DNU 70/23, inséré dans le titre IV de la norme, dispositif qui a été déclaré inconstitutionnel par la Chambre d'appel nationale du travail dans l'affaire *Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/Poder Ejecutivo Nacional s/Acción de Amparo*, du 30 janvier 2024 et inscrit au Registre public des procédures collectives ; b) le fait de conférer une responsabilité personnelle et objective au secrétaire général de l'organisation syndicale représentée dans l'établissement ; et c) le fait que l'occupation partielle et pacifique de l'établissement par des représentants syndicaux constitue un délit pénal (délit de contrainte prévu à l'article 149 *bis* du Code pénal).

14 *Cf*. art. 10, Résolution 49/2024 [traduction de la rédaction].

15 *Cf*. art. 97, chapitre IX, titre IV.

possible que sur déclaration de la Commission des garanties – organisme autonome et indépendant – et dans la mesure où il s'agissait de services publics) ; b) la liste des services et activités susceptibles de bénéficier du régime d'exception est élargie. La réglementation précédente qualifiait *a priori* d'essentiels uniquement les services sanitaires et hospitaliers, la production et la distribution d'eau potable, d'électricité et de gaz, ainsi que le contrôle du trafic aérien. Le texte actuel permet d'étendre ce régime à pratiquement toutes les activités industrielles et commerciales, du secteur public comme du secteur privé[16]. Enfin, la nouvelle restriction imposée par le régime prévoit l'obligation, inédite, pour les grévistes de garantir le maintien des services à hauteur de 75 % lorsque la grève touche des services essentiels et de 50 % lorsqu'il s'agit d'activités d'importance capitale. Cette exigence est incompatible avec le respect des principes de la liberté syndicale dans la mesure où elle rend la grève inefficace.

16 La nouvelle réglementation qualifie de services essentiels, au sens strict, ceux énumérés ci-dessous : a) les services sanitaires et hospitaliers ; b) le transport et la distribution de médicaments et de fournitures hospitalières et services pharmaceutiques ; c) la production, le transport, la distribution et la commercialisation d'eau potable, de gaz et d'autres combustibles et d'énergie électrique ; d) les services de télécommunications, y compris Internet et les communications par satellite ; e) l'aéronautique commerciale et le contrôle du trafic aérien et portuaire, y compris le balisage, le dragage, l'amarrage, l'arrimage et le remorquage des navires ; f) les services douaniers et migratoires, et autres services liés au commerce extérieur ; et g) la garde d'enfants et l'éducation (crèche, maternelle, primaire et secondaire), ainsi que l'éducation spécialisée. Et les activités suivantes sont jugées d'importance capitale : a) la production de médicaments et/ou de matériel hospitalier ; b) le transport maritime, fluvial, terrestre et souterrain de personnes et/ou de marchandises par les différents moyens utilisés à cette fin ; c) les services de radio et de télévision ; d) les activités industrielles continues, y compris la sidérurgie et la production d'aluminium, l'activité chimique et l'activité cimentière ; e) l'industrie alimentaire dans toute sa chaîne de valeur ; f) la production et la distribution de matériaux de construction, les services de réparation d'aéronefs et de navires, tous les services portuaires et aéroportuaires, les services logistiques, l'activité minière, l'activité frigorifique, les services postaux, la distribution et la commercialisation de denrées alimentaires et de boissons, l'activité agricole et sa chaîne de valeur ; g) les services bancaires, financiers, hôteliers et gastronomiques, ainsi que le commerce électronique ; et h) la production de biens et/ou de services de toute activité soumise à des engagements d'exportation.