



Conseil d'administration

355^e session, Genève, 17-27 novembre 2025

Section institutionnelle

INS

Date: 27 novembre 2025

Original: espagnol

Seizième question à l'ordre du jour

Rapport du Directeur général

Huitième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par l'Argentine des conventions n^{os} 87 et 98

► Table des matières

	Page
I. Introduction	3
II. Projet de décision	4
III. Examen de la réclamation	4
A. Allégations de l'organisation plaignante	4
B. Réponse du gouvernement	5
IV. Conclusions du comité	6
V. Recommandations du comité	9

► I. Introduction

1. Par une communication en date du 11 septembre 2023, l'Union industrielle d'Argentine (UIA) a adressé au Bureau international du Travail (le «Bureau»), en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une réclamation alléguant l'inexécution par l'Argentine de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Les conventions en question ont été ratifiées par l'Argentine le 18 janvier 1960 et le 24 septembre 1956 et demeurent en vigueur dans le pays.
2. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation des 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.

3. Conformément aux dispositions de l'article 1 du Règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004)¹, le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement de l'Argentine et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
4. À sa 349^e réunion (novembre 2023), le Conseil d'administration a estimé que la réclamation était recevable et, dans la mesure où elle porte sur des conventions relatives aux droits syndicaux, l'a adressée au Comité de la liberté syndicale pour que celui-ci l'examine conformément à la procédure prévue dans le règlement susmentionné. Le comité tripartite chargé de cet examen est composé de M. Sandro Lunard Nicoladeli (membre gouvernemental, Brésil), M. Juan Mailhos (membre employeur, Uruguay) et M. Jeffrey Vogt (membre travailleur, États-Unis d'Amérique).

¹ Le Règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail a été modifié une nouvelle fois par le Conseil d'administration à sa 350^e session (GB.350/LILS/1) (mars 2024).

5. Dans sa réclamation, l'UIA a fait savoir qu'elle était disposée à étudier la possibilité d'engager une procédure de conciliation avec le gouvernement. Dans ses communications du 7 juin et du 26 novembre 2024, l'UIA a indiqué que le gouvernement avait gardé le silence au sujet d'une éventuelle conciliation et a souligné qu'il était urgent de résoudre les questions soulevées dans la réclamation.
6. Le gouvernement a transmis ses observations dans une communication datée du 6 mai 2025.
7. Le comité s'est réuni les 5, 13 et 15 novembre 2025 pour examiner la réclamation et adopter le présent rapport.

► II. Projet de décision

8. **À la lumière des conclusions et des recommandations énoncées dans le rapport du comité figurant dans le document GB.355/INS/16/8, le Conseil d'administration:**
 - a) **approuve le rapport du comité;**
 - b) **prie le gouvernement de l'Argentine 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 24 et 27 dudit 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 le rapport public et de déclarer close la procédure de réclamation.**

► III. Examen de la réclamation

A. Allégations de l'organisation plaignante

9. L'organisation plaignante allègue l'inexécution des conventions nos 87 et 98, au motif que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale (MTESS) a pris des décisions qui ont contraint deux entreprises privées du secteur aérien, Jet Smart Argentina S.A. et FB Líneas Aéreas S.A (deux compagnies aériennes à bas prix («low cost») dénommées ci-après «les deux compagnies aériennes privées»), à être représentées dans le cadre de négociations collectives par une chambre patronale dont elles ne sont pas membres. L'organisation plaignante soutient que l'État a agi en tant que juge et partie car la compagnie aérienne publique, Aerolíneas Argentinas S.A. (ci-après «la compagnie aérienne publique»), est membre de la chambre patronale qui a négocié les conventions au nom du secteur. Selon l'organisation plaignante, cette chambre patronale a conclu des conventions collectives contre la volonté des deux compagnies aériennes privées, alors qu'elle n'avait ni mandat ni légitimité pour négocier en leur nom. L'organisation plaignante allègue que l'État a empêché les deux compagnies aériennes privées d'exercer leur droit de choisir librement leurs représentants pour la négociation collective et qu'il n'a pas tenu compte de la volonté de la majorité des travailleurs quant à la manière dont ils souhaitaient être représentés.
10. L'organisation plaignante fait plus précisément référence à deux décisions du MTESS qui ont validé et homologué deux conventions collectives conclues par la Chambre des compagnies aériennes de la République argentine (CLARA) avec deux syndicats, l'Association des pilotes de

ligne (APLA) et l'Association argentine du personnel navigant (AAA). Elle indique que: i) la CLARA compte parmi ses membres la compagnie aérienne publique; ii) presque tous les affiliés à l'APLA et à l'AAA font partie du personnel de la compagnie aérienne publique; et que iii) les deux compagnies aériennes privées ne sont pas affiliées à la CLARA et la quasi-totalité de leurs travailleurs sont membres de syndicats d'entreprise qui sont simplement enregistrés. L'organisation plaignante allègue que le MTESS a homologué les conventions collectives dans l'intention de les appliquer à l'ensemble du secteur d'activité, malgré le refus explicite des deux compagnies aériennes privées, sans tenir compte du fait que ces conventions avaient été signées par des organisations qui ne représentaient ni ces entreprises, ni leurs travailleurs, et sans tenir compte non plus des négociations sur les conditions de travail menées au sein des entreprises depuis de nombreuses années.

11. L'organisation plaignante indique que, à la suite du refus des deux compagnies aériennes privées d'accepter la demande de l'APLA et de l'AAA d'engager une procédure de négociation collective, ces dernières ont décidé de faire appel à la CLARA pour conclure des conventions collectives applicables à l'ensemble du secteur d'activité, contre la volonté des entreprises qui n'avaient pas choisi d'être représentées par cet organe. L'organisation plaignante allègue que cette démarche a eu pour effet d'inclure dans la négociation une «chambre patronale» qui n'y participait pas initialement et qui n'avait ni légitimité ni mandat pour représenter les deux compagnies aériennes privées, qui a assumé le rôle d'agent négociateur et qui a prétendu engager ces compagnies en signant deux conventions collectives cadres, imposant des obligations économiques qui entraînent des dépenses inutiles et injustifiées au profit d'une organisation syndicale à laquelle les travailleurs des deux compagnies aériennes privées ne sont pas affiliés.
12. L'organisation plaignante fait savoir que les décisions et homologations du MTESS ont fait l'objet de recours administratifs et que, à la suite du rejet des recours et contestations en question, les tribunaux du travail ont été saisis, mais ne se sont pas encore prononcés.

B. Réponse du gouvernement

13. Dans sa communication datée du 6 mai 2025, le gouvernement indique que le dossier n° 32364/22 est actuellement examiné par la chambre IX de la Cour nationale d'appel du travail, qui a été saisie de divers recours visant à contester, en vertu des dispositions de l'article 62, alinéa b), de la loi n° 23.551 sur les associations syndicales, les décisions ministérielles n°s 2180/2022 et 414/2023 qui font l'objet de la présente réclamation. Il précise que la procédure judiciaire suit son cours et que le dépôt du recours en vertu de l'article 62 entraîne la suspension de l'application de toute décision ministérielle contestée jusqu'à ce que la juridiction saisie rende sa décision définitive sur le recours présenté.
14. Le gouvernement indique que, de ce fait, le MTESS attend que la justice rende sa décision et qu'il lui est impossible d'exercer son pouvoir administratif pour régler le différend ou d'agir d'office pour favoriser la concertation entre les parties, compte tenu du principe de séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice consacrée dans la Constitution nationale (articles 1 et 109), toute ingérence pouvant relever de l'abus de pouvoirs et porter atteinte à l'ordre constitutionnel. Le gouvernement fait savoir que la voie idoine, pour que l'administration puisse réexaminer les faits susmentionnés, serait que la partie concernée demande à la justice de suspendre son action afin d'entamer une procédure de dialogue national, et que l'autre partie y consente.

15. Par ailleurs, le gouvernement indique que, bien que l'administration du travail se soit strictement conformée au régime juridique en vigueur, cela n'empêche pas de recourir aux voies institutionnelles nécessaires pour obtenir une solution qui permette de mieux concilier la législation nationale et les dispositions des conventions internationales du travail. À cet égard, le gouvernement souligne que les initiatives juridiques prises à cette fin, en particulier dans le cadre de la réforme de la loi sur les associations syndicales, requièrent le consensus de tous les acteurs du système des relations professionnelles.

► IV. Conclusions du comité

16. Le comité observe que, dans la présente réclamation, l'organisation plaignante allègue que deux entreprises privées du secteur de l'aviation commerciale ont été incluses contre leur gré dans une procédure de négociation collective par l'intermédiaire d'une entité patronale qu'elles n'avaient pas choisie.
17. Le comité note que l'organisation plaignante allègue en particulier que: i) les organisations syndicales APLA et AAA, dont les membres travaillent presque tous pour la compagnie aérienne publique, ont tenté de négocier avec les deux compagnies aériennes privées et que, face au refus de ces dernières, elles ont fait appel à la CLARA, une chambre patronale dont fait partie la compagnie aérienne publique, pour conclure des conventions collectives; et que ii) en 2022 et 2023, le MTESS a publié des décisions qui valident ces conventions, les homologuent et étendent leur champ d'application à l'ensemble du secteur d'activité, malgré l'opposition expresse des deux compagnies aériennes privées, sans tenir compte du fait que les organisations signataires des conventions ne représentaient ni les deux compagnies aériennes privées, ni leurs travailleurs, et sans tenir compte non plus des négociations sur les conditions de travail menées au sein des entreprises depuis de nombreuses années.
18. Le comité note également que, de son côté, le gouvernement fait valoir que: i) les décisions qui ont validé et homologué les deux conventions collectives sur lesquelles portent le présent cas ont été contestées devant la justice et que leur application est suspendue jusqu'à ce que la chambre IX de la Cour nationale d'appel du travail rende son arrêt; ii) dans l'attente de cet arrêt, le MTESS n'est pas en mesure d'exercer son pouvoir administratif pour régler le différend ou d'agir d'office pour favoriser la concertation entre les parties; iii) la voie idoine, pour que l'administration puisse réexaminer les faits, serait que la partie concernée demande à la justice de suspendre son action et que cette demande soit acceptée par l'autre partie; et que, iv) bien que l'administration du travail se soit strictement conformée au régime juridique en vigueur, cela n'empêche pas de recourir aux voies institutionnelles nécessaires pour obtenir une solution qui permette de mieux concilier la législation nationale et les conventions internationales du travail. À cet égard, le gouvernement souligne que les initiatives juridiques prises à cette fin, en particulier dans le cadre de la réforme de la loi n° 23.551, requièrent le consensus de tous les acteurs du système des relations professionnelles.
19. Le comité prend note du texte des décisions qui homologuent les deux conventions collectives en question et observe que:
- Dans la décision du secrétariat au Travail n° 2180/2022, qui homologue la convention collective conclue entre l'APLA et la CLARA, il est indiqué que: i) la convention collective s'applique à tous les travailleurs employés en tant que pilotes par des entreprises de transport aérien régulières ou non régulières; ii) le champ d'application de la convention se limite strictement à la relation entre les employeurs représentés par l'entité patronale

signataire et l'entité signataire dotée du statut de syndicat; et que iii) les agents négociateurs ont prouvé leur personnalité juridique et leur habilitation à participer à des négociations collectives.

- Dans la décision du secrétariat au Travail n° 414/2023, qui homologue la convention collective conclue entre l'AAA et la CLARA, il est indiqué que: i) la convention collective s'applique à tous les travailleurs employés en tant que membres du personnel de cabine par des entreprises de transport aérien régulières; ii) le champ d'application de la convention se limite strictement à la relation entre les employeurs représentés par l'entité patronale signataire et l'entité signataire dotée du statut de syndicat; et que iii) les agents négociateurs ont prouvé leur personnalité juridique et leur habilitation à participer à des négociations collectives.
20. Le comité observe que les deux décisions renvoient à [la loi 14.250 sur les conventions collectives](#), dans laquelle il est notamment énoncé que la négociation collective peut porter sur une convention nationale, régionale ou territoriale; une convention intersectorielle ou cadre; une convention par activité, profession, métier ou catégorie; ou encore une convention au niveau de l'entreprise ou d'un groupe d'entreprises. Cette loi dispose en outre que les conventions collectives de grande portée peuvent déterminer elles-mêmes leur objet et indiquer expressément les questions à négocier dans le cadre de conventions de niveau inférieur. Elle prévoit également que les conventions collectives homologuées par le MTESS s'appliquent à l'ensemble des travailleurs du secteur d'activité ou de la catégorie couverts par la convention, que le travailleur ou l'employeur soit affilié ou non à des organisations représentatives des travailleurs ou des employeurs.
 21. Le comité observe que, au vu de ce qui précède, les décisions portant validation et homologation des deux conventions collectives en question (après avoir indiqué que celles-ci avaient un champ d'application sectoriel correspondant au domaine d'activité des organisations signataires) en ont étendu l'application à l'ensemble des travailleurs du secteur d'activité ou de la catégorie couverts.
 22. Tout en rappelant que les employeurs devraient pouvoir constituer et rejoindre les organisations de leur choix et désigner librement leurs représentants aux fins des négociations collectives, le comité observe que la question principale soulevée dans la présente réclamation est celle de savoir si l'extension, par l'effet des décisions d'homologation susmentionnées, de l'application de ces deux conventions collectives à des entreprises non affiliées à l'organisation patronale signataire est contraire ou non aux conventions n^{os} 87 et 98.
 23. En ce qui concerne l'extension de l'application des conventions collectives, le comité rappelle que, dans la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, il est indiqué ce qui suit: «[L]orsqu'il apparaît approprié, compte tenu du système de conventions collectives en vigueur, des mesures à déterminer par la législation nationale et adaptées aux circonstances propres à chaque pays devraient être prises pour rendre applicables toutes ou certaines dispositions d'une convention collective à tous les employeurs et travailleurs compris dans le champ d'application professionnel et territorial de la convention. [...] La législation nationale pourrait subordonner l'extension d'une convention collective notamment aux conditions suivantes: a) la convention collective devrait déjà viser un nombre d'employeurs et de travailleurs intéressés suffisamment représentatif du point de vue de l'autorité compétente; b) la demande d'extension de la convention collective devrait, en règle générale, être faite par une ou plusieurs organisations de travailleurs ou d'employeurs qui sont parties à la convention collective; c) les employeurs et les travailleurs auxquels la convention collective serait rendue applicable devraient être invités à présenter au préalable leurs observations». Le comité rappelle que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a estimé que

l'extension de l'application des conventions collectives n'était pas contraire au principe de la négociation collective volontaire et n'enfreignait pas la convention n° 98 ².

24. Le comité observe que, dans le cas à l'examen, il ne ressort pas des informations fournies que les employeurs et les travailleurs auxquels les conventions collectives en question sont censées s'appliquer aient été invités à présenter leurs observations à ce sujet. ***Sur la base de ce qui précède, le comité invite les autorités compétentes à prendre dûment en considération, dans le cadre du cas à l'examen, le contenu des présentes conclusions ainsi qu'à tenir compte des orientations formulées dans la recommandation n° 91 susmentionnée.***
25. Par ailleurs, le comité note que, d'après l'organisation plaignante, il n'a pas été tenu compte des négociations sur les conditions de travail menées en interne par les deux compagnies aériennes privées. Il observe que, conformément aux décisions ministérielles en question, l'APLA et l'AAA jouissent du statut de syndicat tandis que, selon les déclarations de l'organisation plaignante, les syndicats des entreprises en question sont simplement enregistrés. Le comité rappelle que la [loi n° 23.551](#) sur les associations syndicales établit une distinction entre les organisations syndicales simplement enregistrées et celles qui ont le statut de syndicat, qui sont reconnues par l'État comme étant les plus représentatives dans leur sphère de compétence territoriale et qui, conformément aux dispositions de l'article 31, sont les seules habilitées à intervenir dans les négociations collectives.
26. Le comité rappelle que, en vertu du principe de négociation collective libre et volontaire énoncé à l'article 4 de la convention n° 98, la détermination du niveau de négociation collective devrait dépendre essentiellement de la volonté des parties et, par conséquent, ce niveau ne devrait pas être imposé en vertu de la législation, d'une décision de l'autorité administrative ou de la jurisprudence de l'autorité administrative du travail ³. Le comité rappelle en outre que sont compatibles avec la convention n° 98 tant le système du négociateur unique (l'organisation la plus représentative) que celui d'une délégation composée de toutes les organisations ou seulement des plus représentatives en fonction de critères clairs définis au préalable pour déterminer les organisations habilitées à négocier. Il souligne également qu'il faut veiller à ce que la négociation collective puisse se dérouler à tous les niveaux et à ce que, lorsqu'elle a lieu à plusieurs niveaux, les parties à la négociation assurent une coordination entre eux-ci. S'il observe que de tels mécanismes de coordination des conventions collectives existent dans le système argentin ⁴, le comité rappelle toutefois que, dans le cas de l'Argentine, la CEACR a constaté que l'article 29 de la loi n° 23551 empêchait un syndicat d'entreprise d'obtenir le statut de syndicat, même si celui-ci avait démontré être le plus représentatif, lorsqu'un autre syndicat était déjà doté de ce statut dans la même sphère d'activité. La CEACR et le Comité de la liberté syndicale ont attiré l'attention du gouvernement argentin sur le fait que, dans la mesure où cet article empêchait les organisations syndicales les plus représentatives d'une entreprise de négocier au niveau de l'entreprise, il était incompatible avec les principes de la liberté syndicale et de la négociation collective. Par conséquent, ils ont demandé au gouvernement de prendre des mesures pour modifier cet article de la loi n° 23551 ⁵.

² Voir *Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales: Donner un visage humain à la mondialisation*, ILC.101/III/1B, 2012, paragr. 245.

³ Voir la [Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale](#), sixième édition, 2018, paragr. 1404.

⁴ [Loi n° 14.250 sur les conventions collectives](#), chapitres III et IV, «Ámbitos de negociación colectiva» et «Articulación de los convenios colectivos».

⁵ Observations de la CEACR de 2003 et 2024, concernant l'application de la convention n° 87 par l'Argentine. Voir aussi 307^e rapport, cas n° 1872, paragr. 52, et 335^e rapport, cas n° 2312, paragr. 265.

- 27. *Tout en constatant qu'il ne dispose pas de données détaillées sur le caractère plus représentatif des deux syndicats d'entreprise mentionnés par l'organisation plaignante, le comité réaffirme la nécessité de réviser l'article 29 de la loi n° 23551 dans le sens indiqué.***

► V. Recommandations du comité

- 28. À la lumière des conclusions énoncées dans le présent rapport, le comité recommande au Conseil d'administration:**
- a) d'approuver le rapport;**
 - b) de prier le gouvernement de l'Argentine 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 24 et 27 dudit 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;**
 - d) de rendre le rapport public et de déclarer close la procédure de réclamation.**

Genève, 15 novembre 2025

(Signé) M. Sandro Lunard Nicoladeli
(membre gouvernemental)

M. Juan Mailhos
(membre employeur)

M. Jeffrey Vogt
(membre travailleur)