



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

**AFFAIRE SYNDICAT SUEDOIS DES CONDUCTEURS DE
LOCOMOTIVES c. SUEDE**

(Requête n° 5614/72)

ARRÊT

STRASBOURG

6 février 1976

En l'affaire Syndicat suédois des conducteurs de locomotives,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux articles 21 et 22 du règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. G. BALLADORE PALLIERI, *président*,

H. MOSLER,

J. CREMONA,

G. WIARDA,

P. O'DONOGHUE,

Mme H. PEDERSEN,

M. S. PETREN,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après avoir délibéré en chambre du conseil le 26 septembre 1975, puis le 19 janvier 1976,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire Syndicat suédois des conducteurs de locomotives a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission"). A son origine se trouve une requête dirigée contre le Royaume de Suède et dont le Syndicat suédois des conducteurs de locomotives avait saisi la Commission le 6 juillet 1972.

2. La demande de la Commission, qui s'accompagnait du rapport prévu à l'article 31 (art. 31) de la Convention, a été déposée au greffe de la Cour le 7 octobre 1974, dans le délai de trois mois institué par les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47). Elle renvoyait aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) et à la déclaration par laquelle le Royaume de Suède a reconnu la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision de la Cour sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent ou non, de la part du Royaume de Suède, un manquement aux obligations qui lui incombent aux termes des articles 11, 13 et 14 (art. 11, art. 13, art. 14) de la Convention.

3. Le président de la Cour a estimé que dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice il y avait lieu de constituer une chambre unique pour l'examen de la présente affaire et de l'affaire Schmidt et Dahlström (article 21 par. 6 du règlement). Il a procédé le 15 octobre 1974, en présence du greffier, au tirage au sort des noms de cinq des sept juges appelés à la former, M. S. Petren, juge de nationalité suédoise, et M. G. Balladore

Pallieri, président de la Cour, siégeant d'office aux termes de l'article 43 (art. 43) de la Convention et de l'article 21 par. 3 b) du règlement respectivement. Les cinq juges ainsi désignés étaient MM. H. Mosler, E. Rodenbourg, A. Favre, G. Wiarda et P. O'Donoghue (article 43 in fine de la Convention et article 21 par. 4 du règlement) (art. 43). MM. Favre et Rodenbourg, décédés en novembre 1974 et en octobre 1975, ont été remplacés par M. J. Cremona et Mme H. Pedersen, juges suppléants.

En application de l'article 21 par. 5 du règlement, M. Balladore Pallieri a assumé la présidence de la Chambre.

4. Le président de la Chambre a recueilli par l'intermédiaire du greffier l'opinion de l'agent du gouvernement suédois ("le gouvernement"), de même que celle des délégués de la Commission, au sujet de la procédure à suivre. Par une ordonnance du 31 octobre 1974, il a décidé que le gouvernement présenterait un mémoire dans un délai devant expirer le 14 février 1975 et que les délégués auraient la faculté d'y répondre par écrit dans un délai de deux mois à compter de la réception dudit mémoire.

Le mémoire du gouvernement est arrivé au greffe le 17 février, celui des délégués le 26 mars 1975.

Le 9 avril 1975, le gouvernement a déposé un document au greffe de la Cour.

5. Par une ordonnance du 2 juin 1975, le président a fixé au 23 septembre la date d'ouverture des audiences, après avoir consulté l'agent du gouvernement et les délégués de la Commission par l'intermédiaire du greffier.

6. Le 22 septembre 1975, la Cour a tenu une réunion consacrée à la préparation de la phase orale de la procédure. A cette occasion, elle a dressé une liste de questions qu'elle a communiquée aux comparants en les invitant à lui fournir au cours de leurs plaidoiries les précisions demandées.

7. Les débats se sont déroulés en public les 23 et 24 septembre 1975 à Strasbourg, au Palais des Droits de l'Homme.

Ont comparu devant la Cour:

- pour le gouvernement:

M. H. DANELIUS, directeur des affaires juridiques
au ministère des affaires étrangères, *agent;*

M. B. HÅRDEFELT, directeur des affaires juridiques
au ministère des finances,

M. G. NORMARK, directeur des affaires juridiques
à l'Office national des négociations collectives,

M. O. BERGQVIST, conseiller juridique
au ministère du travail, *conseillers;*

- pour la Commission:

M. J. E. S. FAWCETT, *délégué principal,*

M. J. CUSTERS, *délégué;*

M. F. SCHMIDT, professeur

à l'université de Stockholm, et
Me K. NORSTRÖM, ancien représentant du requérant
devant la Commission, assistant les délégués en vertu
de l'article 29 par. 1, deuxième phrase, du règlement
de la Cour.

La Cour a ouï en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses aux questions posées par elle et par un juge, M. Fawcett, M. Schmidt et Me Norström pour la Commission et, pour le gouvernement, M. Danelius.

La Commission a produit devant elle un document à l'occasion des audiences.

FAITS

8. Créé en 1958, le Syndicat suédois des conducteurs de locomotives (Svenska Lokmannaförbundet) a son siège à Stockholm. Il est ouvert aux cinq à six mille employés des Chemins de fer suédois qui forment ou parmi lesquels se recrute l'équipage des locomotives. De quelque sept cents en 1969, le nombre de ses membres est passé en 1974 à mille deux cents, puis retombé en septembre 1975 à mille cent. Le requérant réunit ainsi entre 20 % et 25 % du personnel en question dont la grande majorité - de 75 à 80 % - adhère à la Section ferroviaire du Syndicat des employés de l'État (Statsanställdas Förbund - SF), l'une des trois principales fédérations d'employés de l'État suédois.

9. Le requérant est un syndicat indépendant. Il reproche à l'Office national suédois des négociations collectives (Statens Avtalsverk, "l'Office"), de ne conclure qu'avec lesdites fédérations des conventions collectives en matière de conditions d'emploi et de travail. D'après lui, cette politique a entraîné la stagnation et la baisse de ses effectifs; le gouvernement conteste ces affirmations.

Le contexte général

10. Employés et employeurs du secteur privé de Suède jouissent depuis plus d'un siècle du droit de fonder des syndicats et associations, de s'y affilier et d'agir pour la défense de leurs intérêts professionnels sans ingérence de l'État.

Certains principes de droit du travail, qui s'étaient dégagés de la pratique, ont été codifiés en 1928 et 1936 par

(i) la loi de 1928 sur les conventions collectives (lag om kollektivavtal),

(ii) la loi de 1928 sur le tribunal du travail (lag om arbetsdomstol),

et

(iii) la loi de 1936 sur le droit d'organisation et de négociation (lag om förenings-och förhandlingsrätt).

11. La loi de 1928 sur les conventions collectives a trait aux conventions collectives entre employeurs ou associations d'employeurs et syndicats d'employés. Elle en détermine notamment les effets juridiques. Elle précise, par exemple, que les parties ne peuvent recourir à la grève ou au lock-out à propos d'une question réglée par une convention collective en vigueur entre elles.

12. La loi de 1928 sur le tribunal du travail fixait la composition, la compétence et la procédure de cette juridiction.

Ledit tribunal examinait les affaires relatives à la violation prétendue de la loi de 1936 sur le droit d'organisation et de négociation. Il connaissait aussi des différends concernant l'interprétation ou l'application des conventions collectives, mais seule avait qualité pour l'en saisir une partie à la convention considérée; les syndicats, ou employés non syndiqués, auxquels elle avait été rendue applicable (paragraphe 17 ci-dessous) devaient s'adresser aux tribunaux ordinaires ou administratifs, selon le cas.

13. La loi précitée de 1936 garantit aux partenaires sociaux deux droits distincts: le droit de s'organiser et celui de négocier.

En son article 3, elle définit le premier comme le droit, pour les employeurs et les employés, d'appartenir à une organisation d'employeurs ou d'employés, d'exercer leurs droits de membres de cette organisation et de travailler pour une telle organisation ou pour sa création, sans ingérence ni pression de l'autre partie. La loi spécifie que ce droit est tenu pour violé "si des employeurs ou employés prennent des mesures tendant à contraindre un employé ou employeur, selon le cas, à ne pas adhérer à une association ou à la quitter, à ne pas exercer ses droits de membre d'une association et à ne pas travailler pour une association ou pour sa création, ou si des employeurs ou employés prennent des mesures destinées à léser un employé ou employeur, selon le cas, pour le motif qu'il appartient à une association, exerce ses droits de membre d'une association ou travaille pour une association ou pour sa création".

Pareilles associations ne bénéficient elles-mêmes de la protection de la loi que sous la forme de dommages-intérêts pouvant leur être octroyés si l'autre partie porte atteinte au droit d'organisation d'un de leurs membres d'une manière telle que la violation doit passer pour une intervention dans leurs affaires.

Quant au droit de négociation, l'article 4 de la loi de 1936 le définit comme "le droit d'engager des négociations sur les conditions d'emploi et les relations entre employeurs et employés en général". Il astreint l'autre partie à entamer des négociations, à assister aux séances de négociation et, au besoin, à formuler des propositions visant à résoudre les problèmes traités. Cette clause vaut pour tous les syndicats, y compris le requérant. Ainsi que le tribunal du travail l'a jugé en 1972 (paragraphe 29 ci-dessous), elle ne signifie pas que les négociations doivent déboucher sur la conclusion d'une convention, même s'il n'y a pas désaccord sur le fond.

14. Avant 1966 l'État fixait les salaires et conditions d'emploi de ses employés en cas d'échec des négociations menées par lui avec eux.

A compter du 1er janvier 1966, la loi de 1965 sur les employés de l'État (statstjänstemannalag) a en principe assimilé ces derniers aux employés du secteur privé en ce qui concerne les droits syndicaux, les grèves, les lock-out, etc. Elle a étendu au secteur public l'applicabilité de la loi de 1928 sur les conventions collectives, de la loi de 1928 sur le tribunal du travail et de la loi de 1936 sur le droit d'organisation et de négociation. Elle a prévu en outre que sous réserve de certaines exceptions les conventions collectives se concluraient entre l'Office, représentant l'État employeur, et les organisations d'employés de l'État. Le ministère des finances désigne l'un des membres du conseil de direction de l'Office.

15. La réforme législative de 1965 a été facilitée par la structure syndicale centralisée existant en Suède; un élément qui a beaucoup contribué à son adoption a été la conclusion, en décembre 1965, d'une convention fondamentale sur la procédure de négociation (slottsbacksavtalet) entre l'Office et les quatre principales organisations d'employés de l'État, à savoir

(i) le Syndicat des employés de l'État (Statsanställdas Förbund, en abrégé SF, connu avant le 1er juillet 1970 sous le nom de Statsjänarkartellen),

(ii) la Fédération nationale des employés de l'État (Statstjänstemännens Riksförbund, en abrégé SR),

(iii) la Confédération suédoise des associations professionnelles (Sveriges Akademikers Centralorganisation, en abrégé SACO), et

(iv) la Section des fonctionnaires de la Confédération des salariés (Tjänstemännens Centralorganisation Statstjänstemannasektion, en abrégé TCO-S).

Selon les renseignements fournis à la Cour, ces centrales, dont la deuxième et la troisième ont fusionné récemment, représentent la grande majorité des employés de l'État suédois: plus de 450.000 sur les 500.000 dont l'Office négocie les conditions d'emploi. Environ quarante syndicats y sont affiliés. Les quelques syndicats indépendants, parmi lesquels le requérant, ne comptent qu'à peu près 2.000 employés de l'État au total.

16. La convention fondamentale susmentionnée prévoit en son article 4 que sauf accord en sens contraire entre l'Office et la centrale intéressée, celle-ci mènera pour le compte des employés les négociations tendant à la conclusion d'une convention collective. Une note précise en annexe que l'on n'entend point par là s'écarter de la pratique antérieure consistant à engager des négociations avec une association déterminée au sujet de toute question qui la concerne exclusivement.

Une exception a été apportée à cette règle dans le cas de l'Ordre des médecins (Sveriges Läkarförbund); d'autres l'ont été ou le sont de temps en temps. Ainsi, l'État a conclu, en avril 1974, une convention collective séparée avec un syndicat indépendant de forestiers. Les circonstances qui

ont présidé à l'introduction de ces exceptions prètent à controverse entre le gouvernement et le requérant.

17. L'ordonnance royale du 30 juin 1965 relative à certaines conventions collectives publiques (KK om vissa statliga kollektivavtal m.m.) dispose notamment ce qui suit:

Article 3

"Les conventions collectives portant sur des conditions d'emploi ou de service fixées par le Roi en son Conseil ou le parlement sont conclues sous réserve de leur approbation par le Roi en son Conseil."

Article 4

"Une autorité liée par une convention collective en applique les clauses à tous les employés de la catégorie professionnelle et de la région visées par la convention, même s'ils ne sont point parties à celle-ci ni à aucune autre convention collective applicable."

18. Diverses formes de représentation des employés ne valent que pour les parties à une convention collective. Le requérant se plaint notamment de ne pas avoir de représentant au Conseil central d'entreprise des chemins de fer suédois, créé par une ordonnance royale de 1968, ni au Conseil des horaires institué par une décision du Roi en son Conseil, ni aux comités du personnel. Il se plaint aussi de ne pouvoir désigner des représentants syndicaux officiels en vertu de la loi du 31 mai 1974 sur le statut des représentants syndicaux au sein de l'entreprise (lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen), ni des inspecteurs de la sécurité en vertu de l'article 40 de la loi de 1949 sur la protection des travailleurs, amendée le 16 novembre 1973 (lagen om ändring i arbetarskyddslagen).

19. La législation analysée aux paragraphes 10 à 18 ci-dessus a subi ces dernières années diverses modifications. Ainsi, la nouvelle Constitution suédoise, entrée en vigueur le 1er janvier 1975, consacre les droits syndicaux dans les secteurs public et privé. De plus, la loi du 31 mai 1974 sur la procédure de règlement des différends du travail (lag om rättegången i arbetstvister) a remplacé la loi de 1928 sur le tribunal du travail; depuis le 1er juillet 1974, elle permet à tout syndicat, qu'il soit ou non partie à une convention collective, de porter devant ledit tribunal un litige concernant l'interprétation ou l'application de celle-ci.

Les circonstances de l'espèce

20. Du 1er juillet 1966 au 31 décembre 1968, les conditions d'emploi et de travail des employés de l'État se trouvaient réglées par une convention collective conclue par l'Office et les quatre centrales. Le requérant n'appartenait à aucune de ces dernières, mais ladite convention lui fut rendue directement applicable par une convention accessoire que l'Office souscrivit avec lui le 22 septembre 1966.

Le 8 juillet 1968, le requérant fit savoir qu'il souhaitait dénoncer la convention accessoire à compter de la fin de 1968 et demanda l'ouverture de négociations, dont il indiquait les grandes lignes, en vue d'une nouvelle convention.

Le 18 novembre 1968, il précisa ses revendications concernant les conditions d'emploi de ses membres et réclama une seconde fois des négociations, à engager en même temps que les négociations avec d'autres syndicats analogues. Il réitéra cette démarche en février et mars 1969.

En février et mars 1969, l'Office organisa des réunions exploratoires avec les quatre centrales auxquelles il soumit certaines propositions quant aux conditions d'emploi devant s'appliquer aux employés de l'État en 1969 et 1970. Par la suite, il rencontra aussi le requérant le 27 mars 1969. Les deux parties examinèrent à cette occasion les revendications formulées par le requérant dans sa lettre du 18 novembre 1968. L'Office présenta en outre les propositions dont il avait déjà saisi les quatre centrales; elles intéressaient tous les employés de l'État, y compris les conducteurs de locomotives. Pour finir, il déclara qu'il n'entendait pas conclure avec le requérant une convention collective pour 1969 et 1970, ni même une convention accessoire comme celle de 1966. Il s'affirma néanmoins prêt à poursuivre avec lui la discussion des conditions d'emploi des conducteurs de locomotives.

Le 28 mars 1969, le requérant invita l'Office à reconsidérer son refus de passer avec lui une convention séparée, mais l'Office lui répondit le 24 avril qu'il restait sur ses positions.

D'après le gouvernement, la nouvelle attitude de l'Office, qui même après la réforme de 1965 avait passé des conventions accessoires avec le requérant et d'autres syndicats indépendants, s'expliquait par l'existence en Suède, à la fin de 1968 et en 1969, d'une certaine tendance à la désintégration des structures syndicales du secteur public.

21. Le 27 avril 1969, le requérant lança un ordre de grève et établit une "liste noire" de tâches, devant entrer en vigueur le 9 mai. Après avoir discuté avec lui, par écrit et de vive voix, certaines questions juridiques et autres soulevées par la grève et la liste noire, l'Office décida, le 5 mai 1969, le lock-out des membres du requérant à compter du 13.

Grève et liste noire prirent effet le 9 mai 1969, mais furent annulées dès le 11. Le lock-out ne joua donc pas. Par représailles contre la grève, l'État refusa cependant aux membres du requérant la rétroactivité du bénéfice d'une nouvelle convention conclue avec les centrales le 12 juillet 1969. Il en résulta pour chacun d'eux une perte de quatre cents à six cents couronnes suédoises. Un procès intenté à ce sujet au nom de l'un d'entre eux s'est terminé le 2 octobre 1973 par un arrêt de la Cour suprême de Suède déboutant le requérant.

22. Le 16 juin 1969, l'Office communiqua à ce dernier une copie de la proposition finale présentée au cours de ses négociations avec les quatre

centrales. Lors d'une réunion tenue le 7 juillet 1969, le requérant lui demanda de conclure avec lui une convention identique, hormis certaines clauses, à celle qui devait être signée avec les quatre centrales, mais l'Office repoussa cette suggestion.

23. Le 12 juillet 1969, l'Office souscrivit avec les quatre centrales une convention collective générale pour 1969 et 1970. Elle valait en principe pour tous les employés de l'État, y compris les conducteurs de locomotives. Conformément à l'article 4 de l'ordonnance royale relative à certaines conventions collectives publiques, elle s'appliqua aussi aux membres du requérant.

24. Lors d'une réunion qui eut lieu le 21 octobre 1970, celui-ci soumit à l'Office ses revendications pour la période commençant le 1er janvier 1971; il souleva en outre la question d'une convention séparée. Le 19 novembre 1970 se déroula une autre réunion au cours de laquelle il fut procédé à un examen détaillé des revendications présentées par le requérant le 21 octobre.

25. Par des lettres des 14 janvier et 5 février 1971, le requérant posa derechef la question d'une convention séparée, mais le conseil de direction de l'Office décida, le 19 février, de persister dans son refus d'en conclure une avec lui.

26. Des négociations entre l'Office et le requérant firent l'objet de trois nouvelles réunions les 26 février, 10 mars et 26 avril 1971. A cette occasion, les parties discutèrent des conditions d'emploi des conducteurs de locomotives et l'Office informa le syndicat des propositions formulées lors de ses négociations avec les quatre centrales.

27. Le 28 juin 1971, l'Office passa une convention collective générale avec deux des quatre centrales, à savoir le SF et la TCO-S. Elle réglait les conditions d'emploi des employés de l'État, y compris les conducteurs de locomotives, pour les années 1971 à 1973. En vertu de l'article 4 de l'ordonnance royale de 1965, elle s'appliqua également aux membres du requérant ainsi qu'aux adhérents des deux autres centrales.

28. Le 18 juin 1971, le requérant assigna l'État devant le tribunal du travail, invitant cette juridiction à déclarer que l'Office était tenu de négocier avec lui la conclusion d'une convention collective et d'en conclure une avec lui si les parties arrivaient à un accord sur le fond.

Le requérant se référait aux articles 3 et 4 de la loi de 1936 sur le droit d'organisation et de négociation. Il invoquait aussi l'article 16 de la Constitution suédoise alors en vigueur, des principes généraux de droit suédois et plusieurs instruments internationaux dont la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Le tribunal du travail le débouta par un jugement longuement motivé du 18 février 1972. Il estima que l'article 4 de la loi de 1936 n'empêche pas une partie d'annoncer, dès le début de négociations, qu'elle n'entend pas conclure une convention, et qu'il n'implique pas non plus l'obligation d'en conclure une à l'issue des négociations. Il ajouta que l'article 3 de la même

loi n'accorde aux organisations syndicales aucune protection de leurs droits propres.

Quant aux instruments internationaux invoqués, le tribunal releva qu'ils pouvaient servir à préciser le sens de la législation suédoise: sans doute ne s'y trouvaient-ils pas incorporés, mais on devait présumer qu'elle entendait les respecter. Le tribunal constata cependant que les arguments avancés à ce sujet en l'espèce n'étaient pas de nature à modifier la solution du litige.

29. Par la suite, le requérant a essayé à plusieurs reprises, mais sans succès, d'obtenir la signature d'une convention collective; sa dernière tentative date de mars 1975.

30. Dans sa requête à la Commission, introduite le 6 juillet 1972, le requérant alléguait la violation des articles 11, 13 et 14 de la Convention (art. 11, art. 13, art. 14).

La Commission a déclaré la requête recevable le 20 juillet 1972.

31. Dans son rapport du 27 mai 1974, la Commission a exprimé à l'unanimité l'avis:

- que même si l'Office exerce des fonctions typiques d'employeur, son attitude peut en principe soulever un problème au regard de l'article 11 (art. 11) de la Convention;

- que le refus du gouvernement défendeur de passer des conventions collectives avec le requérant ne viole pas l'article 11 par. 1 (art. 11-1) en tant que tel;

- que la différence de traitement établie entre le requérant et les centrales dans la jouissance de la liberté d'association n'enfreint pas l'article 11 combiné avec l'article 14 (art. 14+11) car elle se fonde sur une justification raisonnable et objective;

- qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 (art. 13) en l'espèce.

Un membre de la Commission a formulé dans le rapport une opinion séparée concordante à laquelle se sont ralliés quatre de ses collègues.

EN DROIT

32. Le Syndicat suédois des conducteurs de locomotives reproche à l'Office national des négociations collectives de refuser, depuis quelques années, de conclure avec lui des conventions collectives alors qu'il en passe avec les grandes fédérations syndicales et, parfois, avec des syndicats indépendants. Ce refus aurait entraîné et entraînerait encore pour le requérant une série de désavantages, notamment quant à la possibilité de désigner des délégués syndicaux officiels (loi du 31 mai 1974), des inspecteurs de la sécurité (loi du 16 novembre 1973) et des représentants au sein de divers comités, dont le Conseil central d'entreprise des chemins de fer suédois; avant la loi entrée en vigueur le 1er juillet 1974, il avait en outre

pour résultat de limiter l'accès du syndicat au tribunal du travail (paragraphe 12 et 19 ci-dessus). La politique de l'Office aurait pour but d'affaiblir, voire briser le requérant en incitant les conducteurs de locomotives et autres agents concernés à le quitter ou ne pas y adhérer. Sur ces divers points, il y aurait violation de l'article 11 (art. 11) de la Convention, envisagé aussi bien isolément qu'en liaison avec l'article 14 (art. 14+11).

L'État défendeur aurait enfreint de surcroît l'article 13 (art. 13) en omettant d'incorporer la Convention à la législation suédoise.

33. Après avoir conclu à l'absence de pareils manquements, la Commission a saisi la Cour en soulignant l'importance des questions d'interprétation et d'application qui se posent en l'espèce.

34. Dans leur mémoire, les délégués de la Commission ont signalé que le Syndicat suédois des conducteurs de locomotives a introduit devant celle-ci, en 1974, une deuxième requête qui demeure en instance devant elle. La Cour ne saurait trancher par le présent arrêt les questions nouvelles que soulèverait ladite requête.

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 11 (art. 11)

35. Selon l'article 11 par. 1 (art. 11-1) de la Convention, "toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts".

36. Le gouvernement a soutenu en ordre principal que, d'une manière générale, la Convention tend surtout à protéger l'individu contre l'État considéré comme puissance publique et n'astreint pas ce dernier à veiller au respect de ses clauses dans les relations de droit privé entre particuliers. L'article 11 (art. 11) n'échapperait pas à cette règle. Or le requérant ne s'en prendrait pas aux autorités législatives, exécutives et judiciaires suédoises, mais bien à l'Office national des négociations collectives et donc à l'"État employeur"; la Convention ne saurait créer pour celui-ci, dans le domaine des conditions de travail et d'emploi, des obligations n'incombant pas aux employeurs du secteur privé.

D'après la Commission, au contraire, la politique litigieuse peut en principe être attaquée sur le terrain de l'article 11 (art. 11) même si l'Office qui la suit exerce des fonctions propres à un employeur.

37. La Convention ne distingue nulle part expressément entre les attributions de puissance publique des États contractants et leurs responsabilités d'employeurs. L'article 11 (art. 11) ne fait pas à cet égard exception. Bien mieux, son paragraphe 2 (art. 11-2) in fine implique nettement que l'État est tenu de respecter les libertés de réunion et d'association de ses employés sauf à y apporter, le cas échéant, des

"restrictions légitimes" s'il s'agit de membres de ses forces armées, de sa police ou de son administration.

L'article 11 (art. 11) s'impose par conséquent à l'"État employeur", que les relations de ce dernier avec ses employés obéissent au droit public ou au droit privé. Dès lors, la Cour n'estime pas devoir s'arrêter à la circonstance que de toute façon certains griefs du requérant paraissent viser à la fois l'Office et l'État suédois en tant que puissance publique. Elle ne croit pas davantage avoir à se prononcer sur l'applicabilité directe ou indirecte de l'article 11 (art. 11) entre simples particuliers stricto sensu.

38. La majorité de la Commission a exprimé l'opinion que parmi les éléments du droit protégé par l'article 11 par. 1 (art. 11-1) de la Convention figurent le droit, pour les syndicats, de mener des négociations collectives et la capacité juridique de souscrire des conventions collectives dans l'intérêt de leurs membres.

La Cour constate que ni ce droit ni cette capacité ne sont en cause: la législation suédoise les reconnaît l'un et l'autre au requérant (loi de 1928 sur les conventions collectives et loi de 1936 sur le droit d'organisation et de négociation, combinées avec la loi de 1965 sur les employés de l'État) et il ne prétend pas qu'on les lui ait déniés.

39. Il y a lieu, en revanche, de rechercher si l'article 11 par. 1 (art. 11-1) astreint l'"État employeur" à passer une convention collective déterminée avec un syndicat groupant certains de ses employés quand il existe entre eux un accord sur les problèmes de fond au sujet desquels ils ont négocié.

La Cour relève à ce propos que l'article 11 par. 1 (art. 11-1) présente la liberté syndicale comme une forme ou un aspect particulier de la liberté d'association; il n'assure pas aux syndicats, ni à leurs membres, un traitement précis de la part de l'État et notamment le droit à ce qu'il conclue avec eux telle ou telle convention collective. Non seulement ce dernier droit ne se trouve pas mentionné à l'article 11 par. 1 (art. 11-1), mais on ne saurait affirmer que les États contractants le consacrent tous en principe dans leur législation ou leur pratique internes, ni qu'il soit indispensable à l'exercice efficace de la liberté syndicale. Partant, il ne constitue pas un élément nécessairement inhérent à un droit garanti par la Convention.

Au demeurant, les questions touchant aux syndicats ont été traitées en détail dans une autre convention élaborée elle aussi dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Charte sociale du 18 octobre 1961. Par l'article 6 par. 2 de cet instrument, les États contractants "s'engagent (...) à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives". Ainsi que gouvernement et Commission l'ont souligné à juste titre, la Charte met donc l'accent sur le caractère volontaire des négociations et conventions collectives; la prudence du libellé de son article 6 par. 2 prouve qu'elle ne

reconnaît pas un véritable droit à la conclusion de pareille convention même dans l'hypothèse où les négociations ne révèlent aucun dissentiment sur les problèmes à résoudre. D'après l'article 20, un État la ratifiant peut du reste ne pas assumer l'obligation qui résulte de l'article 6 par. 2. Dès lors, on ne conçoit pas qu'un tel droit découle implicitement de l'article 11 par. 1 (art. 11-1) de la Convention de 1950; ce serait d'ailleurs admettre que la Charte de 1961 marque à cet égard un recul (cf., *mutatis mutandis*, le paragraphe 38 de l'arrêt Syndicat national de la police belge, du 27 octobre 1975, série A n° 19, pp. 17-18).

40. La Cour n'adopte pas pour autant la thèse de la minorité de la Commission, qui qualifie de redondants les mots "pour la défense de ses intérêts". Ces mots, indiquant clairement un but, montrent que la Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les États contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement. De l'avis de la Cour, il s'ensuit qu'en vue de la défense de leurs intérêts les membres d'un syndicat ont droit à ce qu'il soit entendu. Assurément, l'article 11 par. 1 (art. 11-1) laisse à chaque État le choix des moyens à employer à cette fin; la conclusion de conventions collectives en constitue un, mais il y en a d'autres. Ce qu'exige la Convention, c'est que la législation nationale permette aux syndicats, selon des modalités non contraires à l'article 11 (art. 11), de lutter pour la défense des intérêts de leurs membres (paragraphe 39 de l'arrêt précité du 27 octobre 1975, série A n° 19, p. 18).

41. Nul ne conteste que le requérant peut agir de différentes manières auprès du gouvernement: il lui est loisible, notamment, de présenter des revendications, d'intervenir pour la défense des intérêts de ses membres ou de certains d'entre eux et de négocier avec l'Office, et il ne prétend point que ses initiatives soient ignorées par l'État. Dans ces conditions, et compte tenu des deux paragraphes précédents, le simple fait que l'Office refuse en principe, depuis quelques années, de passer avec lui des conventions collectives ne viole pas l'article 11 par. 1 (art. 11-1) envisagé isolément.

42. Au sujet de l'atteinte alléguée à la liberté individuelle d'adhérer au syndicat requérant ou d'y demeurer affilié, la Cour note que les employés concernés des chemins de fer suédois conservent en droit cette liberté en dépit de l'attitude de l'Office. Il se peut que la stagnation ou le déclin des effectifs du Syndicat suédois des conducteurs de locomotives s'explique au moins en partie, ainsi qu'il l'avance, par la situation désavantageuse dans laquelle il se trouve par rapport à des syndicats jouissant d'un régime plus favorable. Il se peut aussi que cette situation en arrive à réduire l'utilité réelle et la valeur pratique de l'appartenance au syndicat requérant. Toutefois, elle dérive d'une politique générale de l'Office consistant à restreindre le nombre des organisations avec lesquelles conclure des conventions collectives. Cette politique n'est pas à elle seule incompatible

avec la liberté syndicale; les mesures par lesquelles elle se traduit échappent au contrôle de la Cour pourvu qu'elles n'enfreignent pas les articles 11 et 14 (art. 14+11) combinés.

43. N'apercevant ainsi nulle atteinte à un droit garanti par le paragraphe 1 de l'article 11 (art. 11-1), la Cour n'a pas à prendre en considération le paragraphe 2 (art. 11-2), sur lequel le gouvernement a d'ailleurs déclaré ne pas s'appuyer.

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DES ARTICLES 11 ET 14 (art. 14+11) COMBINES

44. Aux termes de l'article 14 (art. 14), "la jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation".

45. Quoique n'ayant discerné aucune violation de l'article 11 (art. 11), la Cour doit rechercher si les différences de traitement litigieuses respectent les articles 11 et 14 (art. 14+11) combinés. Sans doute la conclusion de conventions collectives est-elle en principe laissée par l'article 11 par. 1 (art. 11-1) à la discrétion des États contractants, mais elle se rattache en l'occurrence à l'exercice d'un droit garanti par ce texte tel que la Cour l'a interprété au paragraphe 40: la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci. En effet, l'État suédois l'a choisie comme l'un des moyens de rendre possibles la conduite et le développement d'une telle action par les syndicats des secteurs public et privé. Dès lors, l'article 14 (art. 14) entre en jeu dans le domaine considéré. Sur ce point comme sur les critères à observer en la matière, la Cour se réfère aux arrêts qu'elle a rendus dans l'affaire "linguistique" (23 juillet 1968, série A n° 6, pp. 33-35, paras. 9-10), puis dans l'affaire Syndicat national de la police belge (27 octobre 1975, série A n° 19, pp. 19-20, paras. 44-47).

46. Le requérant se plaint en premier lieu de ce que l'Office n'accepte pas de passer avec lui des conventions collectives tandis qu'il en conclut fréquemment avec les grandes fédérations syndicales.

Cette politique de l'Office entraîne sans contredit plusieurs inégalités de traitement au détriment des syndicats "indépendants" tels que le requérant.

Elle s'explique cependant par une donnée de fait dont le gouvernement a tiré argument et que la Cour ne saurait perdre de vue: le haut degré de concentration atteint par le syndicalisme suédois. Partant de cet état de choses, l'Office préfère en règle générale ne souscrire des conventions collectives qu'avec les organisations les plus représentatives; il a la souci de ne pas se trouver en face d'un nombre excessif d'interlocuteurs, afin de ne

pas éparpiller ses efforts et d'aboutir plus aisément à un résultat concret. La Cour tient ce but pour légitime et elle n'a aucune raison de penser que l'État suédois ait poursuivi en la matière d'autres desseins, abusifs ceux-là. Elle relève à ce propos qu'au sein de l'une des fédérations avec lesquelles l'Office passe des conventions collectives, le SF, il existe une section ferroviaire groupant de 75 à 80% des conducteurs de locomotives et par conséquent plus représentative que le requérant.

47. Ce dernier souligne en second lieu que l'Office consent parfois à traiter avec des syndicats indépendants, par exemple un syndicat de travailleurs forestiers. Le gouvernement a répondu notamment que ces organisations déploient leurs activités dans des secteurs d'où les grandes fédérations sont absentes. Eu égard à cette donnée de fait, l'attitude de l'Office paraît à la Cour raisonnable et objective; en l'adoptant, il ne dépasse pas les limites du pouvoir d'appréciation réservé à l'État suédois.

48. La Cour n'estime pas davantage que le principe de proportionnalité, tel qu'elle l'a défini dans les deux arrêts précités, ait été transgressé en l'espèce.

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 13 (art. 13)

49. D'après l'article 13 (art. 13), "toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles".

50. La Cour constate que la législation suédoise offrait au requérant un recours dont il a du reste usé: l'introduction d'une instance devant le tribunal du travail. Sans doute a-t-il été débouté, mais ce fait ne saurait à lui seul établir l'inefficacité du recours. Bien au contraire, la lecture du jugement du 18 février 1972 révèle que le tribunal du travail a examiné avec soin les griefs dont il était saisi, à la lumière de la législation en vigueur et non sans tenir compte des engagements internationaux de la Suède. D'autre part, ni l'article 13 (art. 13) ni la Convention en général ne prescrivent aux États contractants une manière déterminée d'assurer dans leur droit interne l'application effective de toutes les dispositions de cet instrument.

La Cour aboutit donc à une conclusion conforme à la thèse subsidiaire du gouvernement sur le point considéré. Dans ces conditions, et tout comme dans l'affaire De Wilde, Ooms et Versyp (arrêt du 18 juin 1971, série A n° 12, p. 46, par. 95), elle n'a pas à se prononcer sur le point de savoir si l'article 13 (art. 13) ne vaut, ainsi que le gouvernement le soutient en ordre principal et que la Commission l'affirme au paragraphe 98 de son rapport, qu'en cas de violation d'un droit garanti par un autre article de la Convention.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

51. N'ayant relevé aucun manquement aux exigences de la Convention, la Cour constate que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) de celle-ci ne se pose pas en l'espèce.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a eu violation ni de l'article 11 (art. 11), ni des articles 11 et 14 (art. 14+11) combinés ni de l'article 13 (art. 13).

Rendu en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le six février mil neuf cent soixante-seize.

Giorgio BALLADORE PALLIERI
Président

Marc-André EISSEN
Greffier