



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE SCHMIDT ET DAHLSTRÖM c. SUEDE

(Requête n° 5589/72)

ARRÊT

STRASBOURG

6 février 1976

En l'affaire Schmidt et Dahlström,

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 27 septembre 1975, puis le 19 janvier 1976,

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

PROCEDURE

1. L'affaire Schmidt et Dahlström a été déférée à la Cour par le Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission"). A son origine se trouve une requête dirigée contre le Royaume de Suède et dont deux ressortissants suédois, MM. Folke Schmidt et Hans Dahlström, avaient saisi la Commission le 9 juin 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 9 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 et 14 (art. 11, 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 Syndicat suédois des conducteurs de locomotives (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.

5. Par une ordonnance du 2 juin 1975, le président a fixé au 25 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 voulues. Elle a invité en outre la Commission à lui soumettre un certain document.

7. Les débats se sont déroulés en public le 25 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 requérant, 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 plusieurs juges, MM. Fawcett et Schmidt pour la Commission et, pour le gouvernement, M. Danelius.

La Commission a produit à l'occasion des audiences le document que la Cour lui avait demandé la veille.

FAITS

8. Les requérants ont la nationalité suédoise. M. Folke Schmidt est professeur de droit à l'université de Stockholm, M. Hans Dahlström officier dans l'armée suédoise.

9. Les requérants appartiennent à des syndicats affiliés à deux des principales fédérations représentant des employés de l'État suédois, à savoir la Confédération suédoise des associations professionnelles (Sveriges Akademikers Centralorganisation, en abrégé SACO) pour M. Schmidt et la Fédération nationale des employés de l'État (Statstjänstemännens Riksförbund, en abrégé SR) pour M. Dahlström.

En 1971, après l'expiration d'une convention collective et pendant qu'il s'en négociait une nouvelle, leurs syndicats déclenchèrent des grèves dans certains secteurs parmi lesquels ne figuraient pas ceux des requérants, qui ne cessèrent donc pas le travail. MM. Schmidt et Dahlström se plaignent de s'être vu refuser lors de la conclusion de la nouvelle convention, en leur qualité de membres des syndicats "combatifs", la rétroactivité du bénéfice de certains avantages, accordée aux adhérents d'autres syndicats et aux employés non syndiqués qui n'avaient point participé au mouvement.

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.

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-

outs, 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 national des négociations collectives (Statens Avtalsverk, "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 Statstjänarkartellen),
- (ii) la Fédération nationale des employés de l'État (SR),
- (iii) la Confédération suédoise des associations professionnelles (SACO),

et

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

Selon les renseignements fournis à la Cour, ces centrales 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 ne comptent qu'à peu près 2.000 employés de l'État au total.

Dans la mesure où ils sont syndiqués, les professeurs d'université et les officiers de l'armée appartiennent en général, les premiers à la SACO, les seconds à la SR. Ces deux centrales, ouvertes respectivement aux employés titulaires d'un diplôme universitaire et aux bacheliers, ont fusionné à une date récente, postérieure à la saisine de la Commission.

D'après les chiffres publiés par les syndicats eux-mêmes, le nombre des adhérents de la SACO au sujet desquels l'Office mène des négociations collectives, était en 1971 et 1972 de 48.800 environ; il est passé à 51.800 en 1973 et se situait à la fin de 1974 entre 53.600 et 53.700. Le syndicat des professeurs d'université, affilié à la SACO, comprenait entre 1.800 et 1.900 personnes en 1971, entre 1.900 et 2.000 en 1972, entre 2.100 et 2.200 en 1973 et entre 2.300 et 2.400 à la fin de 1974. Quant à la SR, elle comptait 19.200 membres en 1971, 19.800 en 1972 et environ 20.000 à la fin de 1973. Le syndicat des officiers de l'armée, affilié à la SR, groupait entre 6.900 et 7.000 adhérents en 1971, 7.300 en 1972 et entre 7.400 et 7.500 à la fin de 1973; il semble qu'en août 1975 ses effectifs étaient tombés à 7.100 ou 7.200.

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.

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. En Suède, les conventions collectives valent en général pour deux ou trois ans, mais pour des raisons variées une nouvelle convention ne se conclut fréquemment qu'un certain temps après l'expiration de la précédente. En pareil cas, elle précise souvent qu'elle rétroagira jusqu'à la date de cette expiration. Si toutefois une grève a eu lieu au cours des négociations, les employeurs, tant publics que privés, ont coutume de refuser de faire jouer la rétroactivité afin de dissuader les syndicats d'organiser des actions revendicatives (application du principe "la grève supprime la rétroactivité").

19. Les négociations dans le secteur public sont centralisées en ce sens que les centrales les mènent pour le compte des syndicats affiliés. En outre, ces derniers ne peuvent déclencher une grève ou autre action collective de manière indépendante, mais bien sur la base d'une décision, ou avec l'approbation, de leur centrale: celle-ci choisit et désigne, dans le cadre d'une politique ou tactique arrêtées, ceux de ses membres qui doivent participer au mouvement. Dans la pratique actuelle, les négociations entre l'Office et les centrales débouchent sur la conclusion d'une convention unique qui fixe les augmentations de salaire, le classement des diverses catégories d'employés, les horaires de travail, les différentes indemnités, etc., et qui s'applique, en vertu de l'article 4 de l'ordonnance précitée (paragraphe 17), à tous les employés de l'État y compris ceux que ne représentent pas les centrales. La convention est signée d'habitude par chacune de celles-ci.

Seuls les statuts du syndicat intéressé déterminent si un employé a le moyen de contester l'ordre de grève lancé par son syndicat. Ils peuvent

prévoir le droit de demander un vote secret, ou d'autres droits permettant de s'opposer à la décision d'entamer une action revendicative.

20. La législation analysée aux paragraphes 10 à 17 ci-dessus a subi ces dernières années diverses modifications qui n'entrent pas en ligne de compte en l'espèce car elles sont postérieures aux faits de la cause.

Les circonstances de l'espèce

21. En 1969, l'Office et les quatre centrales passèrent une convention globale pour 1969 et 1970. Le 31 décembre 1970, à la fin de cette période, des négociations se déroulaient encore entre eux au sujet de la nouvelle convention globale. L'accord n'ayant pu se réaliser, une commission de conciliation fut constituée mais les négociations échouèrent aussi devant elle. En conséquence, la SACO et la SR appelèrent à des grèves par secteur qui débutèrent le 5 février 1971 et concernèrent environ quatre mille adhérents. Cette initiative, pleinement légale (paragraphes 11 et 14 ci-dessus), ne touchait ni l'enseignement universitaire ni l'armée; MM. Schmidt et Dahlström ne participèrent donc pas au mouvement.

L'Office riposta et quelque trente mille membres de la SACO et de la SR firent l'objet, le 19 février 1971, d'une mesure de lock-out. Elle frappa l'ensemble des professeurs d'université affiliés à la SACO, dont M. Schmidt, et certains officiers inscrits à la SR, mais non M. Dahlström. D'autres grèves et lock-outs furent annoncés; ils ne devinrent cependant pas effectifs. Le 12 mars 1971 fut promulguée une loi habilitant le Roi, en son Conseil, à reconduire certaines conventions collectives pour six semaines, mais au plus tard jusqu'au 25 avril 1971, pour autant que des actions revendicatives collectives menaceraient des intérêts publics vitaux. Dès le lendemain, l'ancienne convention collective fut remise en vigueur pour six semaines vertu de ce texte; grèves et lock-outs cessèrent aussitôt.

22. Des négociations ultérieures devant la commission de conciliation aboutirent en juin 1971 à une nouvelle convention globale pour les années 1971 à 1973. Celle-ci reclassait certains postes et relevait de manière générale les barèmes de salaires, avec effet rétroactif au 1er janvier 1971. L'article 18 prévoyait toutefois une exception:

"Sauf décision contraire de l'Office, les fonctionnaires qui, du 1er janvier au 12 mars 1971 ou durant une fraction de cette période, étaient membres d'organisations ayant déclenché une action revendicative au cours de ladite période, n'ont pas droit aux majorations de traitement valables du 1er janvier au 12 mars 1971 d'après la présente convention. Il en va de même de tout autre fonctionnaire ayant participé à cette action."

23. Seuls la TCO-S et le SF signèrent la convention. La SACO et la SR s'y refusèrent car ils en jugeaient les termes inacceptables; la convention, y compris son article 18, fut pourtant appliquée à leurs adhérents en vertu de l'article 4 de l'ordonnance royale précitée (paragraphe 17).

D'après les requérants, la TCO-S et le SF avaient demandé avec force, pendant les négociations, que la clause de non-rétroactivité ne figurât pas

dans la convention, soutenant que la question devait être réglée par un accord entre l'État et les deux centrales intéressées, la SACO et la SR. Ils l'auraient déclaré expressément et auraient inséré une réserve dans le procès-verbal avant d'apposer leur signature au bas de la convention. La TCO-S aurait cependant cherché à inciter à se joindre à elle des membres de la SACO, organisation inutile à ses yeux; elle aurait notamment écrit en ce sens au requérant Schmidt.

24. Qu'ils se fussent ou non mis en grève, les adhérents de la SACO et de la SR ne perçurent donc pas, pour autant que leur poste avait été reclassé, l'augmentation de salaire correspondant à la période du 1er janvier au 12 mars 1971; ils ne bénéficièrent pas davantage du relèvement général des barèmes pour la même période. Les employés non affiliés à la SACO ni à la SR mais ayant néanmoins participé au mouvement ne profitèrent pas non plus de la rétroactivité.

La clause dérogatoire joua pour chacun des deux requérants en leur qualité de membres de la SACO et de la SR, bien qu'ils n'eussent point fait grève. Elle frappa M. Schmidt pour la période du 1er janvier au 19 février 1971, date à laquelle le lock-out l'avait privé de son salaire; quant à M. Dahlström, dont le poste avait été reclassé en vertu de la nouvelle convention, ladite clause le toucha pour l'ensemble de la période allant jusqu'au 12 mars 1971. Durant ces périodes, les requérants travaillèrent pour un salaire inférieur à celui d'autres employés de même catégorie mais n'appartenant ni à la SACO ni à la SR; leurs pertes respectives atteignirent trois cents et mille couronnes.

25. Après la conclusion de la convention, M. Schmidt avisa l'Office que le traitement spécial subi par lui en matière de rémunérations lui paraissait contraire à son droit syndical. L'Office lui ayant néanmoins refusé le bénéfice de la rétroactivité, la SACO et la SR assignèrent l'État devant le tribunal du travail en invoquant la loi de 1936 sur le droit d'organisation et de négociation. Au nom des requérants et d'une troisième personne inscrite elle aussi à la SR, elles invitaient cette juridiction, notamment,

(i) à juger que les mesures arrêtées par l'Office méconnaissaient le droit syndical des requérants et constituaient une ingérence dans les affaires de la SACO et de la SR;

(ii) à déclarer inopposable aux requérants l'article 18 de la convention de juin 1971;

(iii) à condamner l'État à verser aux requérants une somme destinée à compenser leurs pertes et l'atteinte portée à leur droit syndical.

D'après les demanderesses, l'État avait violé le droit syndical de leurs membres, au sens de l'article 3 de la loi de 1936, en les soumettant, pour les augmentations rétroactives de salaire, à un régime différent de celui qu'il avait consenti aux adhérents de la TCO-S et du SF ainsi qu'aux fonctionnaires non syndiqués. L'Office contestait l'existence de pareille violation: selon lui, la décision de soustraire les membres de la SACO et de

la SR au bénéfice de la rétroactivité s'expliquait uniquement par le souci qu'avait l'État de préserver le principe suivant lequel "la grève supprime la rétroactivité"; une comparaison entre les adhérents de la SACO et de la SR, d'une part, et ceux de la TCO-S et du SF, ainsi que les fonctionnaires non syndiqués, d'autre part, n'autorisait nullement à conclure que l'État eût agi de la manière ou dans le but mentionnés à l'article 3 de la loi de 1936.

26. Le 22 décembre 1971, le tribunal du travail unanime débouta les syndicats des requérants. Il commença par marquer son accord avec une opinion commune aux parties: le droit syndical n'empêchait pas l'État d'appliquer le principe selon lequel la grève supprime la rétroactivité. Le fait d'adopter cette conception et de s'y conformer après un conflit ne pouvait passer par lui-même pour une atteinte à ce droit. En outre, le devoir incombant à l'employeur de respecter ledit droit n'impliquait en principe aucune obligation de payer des salaires identiques aux employés syndiqués et non syndiqués, ni aux adhérents d'organisations distinctes. A lui seul, le versement de salaires différents à des groupes différents d'employés n'amenait pas à conclure que l'on avait recouru à une mesure contraire à l'article 3. On enfreindrait en revanche ce texte si l'on favorisait soit les membres d'une organisation signataire d'une convention, soit des employés non syndiqués, afin d'exercer contre les adhérents de l'autre organisation le genre de pression visé à l'article 3.

Le tribunal constata ensuite que rien ne permettait d'établir que l'État eût agi dans un tel but. Rien, notamment, n'était venu étayer la thèse d'après laquelle il cherchait à inciter les membres de la SACO et de la SR à les quitter pour la TCO-S et le SF. A cet égard, le tribunal présuma que ces derniers se seraient eux aussi vu refuser le jeu de la rétroactivité s'ils avaient lancé un mouvement revendicatif pendant les négociations.

En ce qui concerne les employés non syndiqués, le tribunal jugea que la raison pour laquelle on leur avait accordé un avantage spécial n'avait aucun rapport avec leur non-appartenance à un syndicat. De toute évidence, une procédure destinée à soustraire en règle générale au bénéfice de la rétroactivité les employés non syndiqués des secteurs où la SACO et la SR prédominaient ou étaient représentatives aurait pu entraîner de grandes complications et pertes de temps. Du reste, il n'existait pas de critères reconnus pour déterminer ces secteurs et le concept de représentativité était ambigu et controversé. Le tribunal s'occupa ensuite de la circonstance que l'État avait omis de négocier une convention écartant du bénéfice de la rétroactivité tous les employés non syndiqués des secteurs où la SACO et la SR étaient représentatives. Sur ce point, il considéra que les faits de la cause n'autorisaient pas à conclure que cette omission révélait, de la part de l'État, une volonté quelconque de méconnaître le droit syndical. S'il en allait autrement, l'État se trouverait empêché, pour peu qu'une centrale syndicale déclençât un mouvement revendicatif, d'appliquer le principe selon lequel la grève supprime la rétroactivité, à moins de ne conférer d'effet rétroactif

aux conventions à l'égard d'aucune organisation. Or pareille limitation générale de la possibilité, pour l'État, de préserver le principe ne saurait se fonder sur l'article 3 de la loi de 1936.

En l'espèce, le tribunal n'estima pas que l'octroi du bénéfice de la rétroactivité aux employés non syndiqués qui n'avaient pas fait grève prouvât une intention quelconque de violer le droit syndical. A ses yeux, les parties n'avaient pu fournir que des renseignements très vagues sur le nombre de ces employés ou sur les secteurs dans lesquels ils travaillaient. Le tribunal releva que l'opinion des demandeurs quant au but sous-jacent à attitude de l'État envers les employés non syndiqués aurait pu paraître plus plausible si l'on avait réussi à établir que la grande majorité des intéressés travaillaient dans le principal domaine d'activité de la SACO et de la SR. Vice versa, il serait moins raisonnable de prendre en considération le traitement accordé à ces fonctionnaires s'ils pouvaient être situés pour l'essentiel là où se recrutent les adhérents du SF et de la TCO-S. L'incertitude régnant à ce sujet venait, conclut le tribunal, à l'appui des dires de l'État qui aurait eu pour seul but de maintenir le principe selon lequel la grève supprime la rétroactivité.

27. Dans leur requête à la Commission, introduite le 9 juin 1972, les requérants alléguaient que l'application de la politique du gouvernement en matière d'avantages rétroactifs avait entraîné en l'occurrence un traitement préférentiel, notamment au profit des employés non syndiqués, et avait enfreint en conséquence l'article 11 (art. 11) de la Convention.

La Commission a déclaré la requête recevable le 18 décembre 1972.

Pendant l'examen au fond, les requérants ont invoqué à la fois l'article 11 (art. 11) et l'article 14 combiné avec l'article 11 (art. 14+11).

28. Dans son rapport du 17 juillet 1974, la Commission

(i) a confirmé son opinion, exprimée dans le rapport concernant l'affaire Syndicat suédois des conducteurs de locomotives, d'après laquelle l'article 11 par. 1 (art. 11-1) peut légitimement passer pour régir la responsabilité de l'État dans le domaine des relations professionnelles et pour offrir ainsi aux syndicats une certaine protection contre les actes d'ingérence des employeurs;

(ii) a formulé l'avis:

- par neuf voix contre une, avec une abstention, que la politique du gouvernement, consistant à refuser le bénéfice de la rétroactivité aux membres non grévistes des syndicats qui avaient appelé à la grève, n'a pas méconnu en l'espèce le droit des requérants de fonder des syndicats et de s'affilier à des syndicats, au sens de l'article 11 par. 1 (art. 11-1);

- que la Commission n'avait donc pas à rechercher si la mesure litigieuse se justifiait au regard de l'article 11 par. 2 (art. 11-2);

- par huit voix contre une, avec deux abstentions, que la différence de traitement incriminée se justifiait en l'occurrence en tant qu'élément d'une

politique en matière de relations professionnelles et qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 11 par. 1 (art. 14+11-1).

Le rapport contient une opinion séparée concordante.

EN DROIT

29. Schmidt et Dahlström se plaignent de ce que l'article 18 de la convention collective de juin 1971 leur a refusé le bénéfice de la rétroactivité de certains avantages en leur qualité de membres d'organisations, la SACO et la SR, qui avaient déclenché une grève par secteurs et alors pourtant qu'ils n'avaient pas eux-mêmes cessé le travail. L'Office les aurait de la sorte injustement lésés par rapport aux fonctionnaires non syndiqués et aux adhérents des syndicats restés à l'écart du mouvement, tels la TCO-S et le SF; il y aurait eu violation de l'article 11 (art. 11) de la Convention européenne, envisagé aussi bien isolément qu'en liaison avec l'article 14 (art. 14+11).

30. 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.

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

31. 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".

32. 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 les requérants ne s'en prendraient 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 d'emploi et de travail, des obligations n'incombant pas aux employeurs du secteur privé.

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

33. La Convention ne distingue nulle part expressément entre les attributions de puissance publique des États contractants et leurs responsabilités d'employeur. 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 par devoir s'arrêter à la circonstance que de toute façon certains griefs des requérants 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.

34. La Cour relève 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 membres des syndicats un traitement précis de la part de l'État, et notamment le droit au bénéfice de la rétroactivité d'avantages, par exemple des augmentations de salaire, découlant d'une nouvelle convention collective. Pareil droit, qui ne se trouve pas énoncé à l'article 11 par. 1 (art. 11-1) ni même dans la Charte sociale du 18 octobre 1961, n'est pas indispensable à l'exercice efficace de la liberté syndicale et ne constitue point un élément nécessairement inhérent à un droit garanti par la Convention.

35. Quant à leur liberté individuelle d'association, les requérants l'ont conservée en droit comme en fait malgré la mesure incriminée: ils sont demeurés membres de leurs organisations syndicales respectives. Bien qu'ils n'aient saisi la Commission qu'en leur nom personnel, la Cour note en passant, à la lumière des renseignements recueillis à l'audience du 25 septembre 1975, que l'article 18 de la convention collective de juin 1971 n'a entraîné aucune diminution des effectifs de la SACO ni de la SR.

36. Les requérants considèrent aussi que ledit article 18 tendait à les dissuader d'user désormais de leur droit de grève, "droit organique" inclus d'après eux dans l'article 11 (art. 11) de la Convention européenne.

La Cour rappelle 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 (arrêt Syndicat national de la police belge, du 27 octobre 1975, série A n° 19, p. 18, par. 39). L'article 11 par. 1 (art. 11-1) laisse cependant à chaque État le choix des moyens à employer à cette fin; l'octroi du droit de grève représente sans nul doute l'un des plus importants d'entre eux, mais il y en a d'autres. Un tel droit, que l'article 11 (art. 11) ne consacre pas expressément, peut être soumis par le droit interne à une réglementation de nature à en limiter dans certains cas l'exercice. La Charte sociale du 18 octobre 1961 ne le garantit que sous réserve de pareille réglementation, de même que d'"autres restrictions"

compatibles avec son article 31, et non sans reconnaître aux employeurs le droit de recourir de leur côté à une action collective (article 6 par. 4 et annexe). Pour sa part, la Convention de 1950 exige que la législation nationale permette aux syndicalistes, selon des modalités non contraires à l'article 11 (art. 11), de lutter par le canal de leurs organisations pour la défense de leurs intérêts professionnels; l'examen du dossier ne révèle pas que les requérants aient perdu cette faculté.

37. N'apercevant ainsi nulle atteinte à un droit consacré 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 COMBINES (art. 14+11)

38. 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".

39. Quoique n'ayant pas discerné de violation de l'article 11 (art. 11), la Cour doit rechercher si la différence de traitement qualifiée de discriminatoire par les requérants a enfreint les articles 11 et 14 (art. 14+11) combinés. L'octroi du bénéfice de la rétroactivité d'augmentations de salaires ou d'autres avantages sort par lui-même du domaine de l'article 11 par. 1 (art. 11-1) (paragraphe 34 ci-dessus); toutefois, il se rattache en l'occurrence à l'exercice d'un droit garanti par ce texte: la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci. En effet, l'État suédois a choisi la négociation collective, la conclusion de conventions collectives et la reconnaissance du droit de grève comme trois des moyens de rendre possibles la conduite et le développement d'une telle action par les syndicats des secteurs public et privé, et c'est à la suite d'une grève, à l'issue d'une négociation et dans le cadre d'une convention collective que l'Office a adopté l'attitude que lui reprochent les requérants. Dès lors, l'article 14 (art. 14) entre en jeu. 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).

40. Les requérants attaquent sur le terrain des articles 11 et 14 combinés (art. 14+11) la distinction dont ils auraient pâti par rapport aux fonctionnaires non syndiqués ou affiliés à des syndicats autres que la SACO et la SR, notamment la TCO-S et le SF.

L'article 18 de la convention collective de juin 1971 accordait à ces fonctionnaires le bénéfice de la rétroactivité sauf dans la mesure où ils avaient fait grève. A l'appui de la différence de traitement ainsi établie entre les requérants et leurs collègues non grévistes, appartenant à d'autres syndicats ou non syndiqués, le gouvernement a invoqué le principe, traditionnel en Suède et non contesté en soi par les requérants, selon lequel "la grève supprime la rétroactivité".

La Cour trouve légitime l'application de ce principe et elle n'a aucune raison de croire que l'État ait poursuivi d'autres buts, abusifs ceux-là. Spécialement, il lui paraît inconcevable que l'Office ait cherché à inciter les adhérents de la SACO et de la SR à renoncer à toute affiliation syndicale: il a au contraire pour politique, ainsi que l'ont souligné gouvernement et Commission et que l'a montré l'affaire Syndicat suédois des conducteurs de locomotives, d'encourager le groupement des travailleurs en grandes centrales syndicales. Le dossier n'indique pas non plus que l'Office ait voulu pousser les membres des importantes fédérations que sont précisément la SACO et la SR à passer à la TCO-S et au SF.

41. Assurément, l'article 18 de la convention collective de juin 1971 a exclu du bénéfice de la rétroactivité même ceux des adhérents de la SACO et de la SR qui avaient continué à s'acquitter de leurs tâches professionnelles pendant la période en question, y compris les deux requérants. Gouvernement et Commission n'ont pourtant pas tort de mettre l'accent sur la solidarité qui régnait, dans le contexte d'une tactique concertée de lutte syndicale par secteurs, entre les divers membres de ces deux organisations: si les uns participaient en personne à la grève là où elle avait été déclenchée, les autres, bien qu'exerçant leurs fonctions dans des services non touchés par le mouvement, apportaient à celui-ci leur concours financier et psychologique.

Ce motif ne vaut manifestement pas pour les employés, non syndiqués ou membres d'organisations autres que la SACO et la SR, qui n'avaient pas cessé le travail. Aussi la Cour ne saurait-elle souscrire à la thèse des requérants d'après laquelle il aurait fallu refuser - ou au contraire accorder - l'avantage de la rétroactivité à l'ensemble du personnel des secteurs où la SACO et la SR étaient représentatives.

42. La Cour n'estime pas non plus que le principe de proportionnalité, tel qu'elle l'a défini dans ses arrêts précités des 23 juillet 1968 et 27 octobre 1975, ait été transgressé en l'espèce.

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

43. 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) 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.

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