



European  
Social  
Charter

Charte  
Sociale  
Européenne



COUNCIL  
OF EUROPE

CONSEIL  
DE L'EUROPE

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

11 octobre 2012

**Pièce n° 1**

**Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération  
générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède**  
Réclamation n° 85/2012

**RECLAMATION**

**Enregistrée au secrétariat le 27 juin 2012**



**Réclamation collective de LO et de TCO concernant  
l'évolution en Suède de la liberté d'association et du droit de  
mener des actions collectives à la suite de l'arrêt de la Cour  
de justice de l'Union européenne dans l'affaire Laval  
(C-341/05)**

<b>A. LA CONFEDERATION GENERALE SUEDOISE DU TRAVAIL (LO) ET LA CONFEDERATION GENERALE SUEDOISE DES CADRES, FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES (TCO) .....</b>	<b>3</b>
<b>B. INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>C. FORMATION DES SALAIRES ET DROIT DE GREVE.....</b>	<b>4</b>
<b>D. L'AFFAIRE LAVAL .....</b>	<b>8</b>
Principaux faits.....	8
La décision provisoire du Tribunal du travail suédois (AD 2004 n° 111)..	9
Le renvoi préjudiciel du Tribunal du travail devant la Cour de justice.....	10
L'avis de l'avocat général Mengozzi.....	11
L'arrêt de la Cour de justice du 18 décembre 2007 .....	12
Le jugement définitif du Tribunal du travail suédois .....	16
<b>E. LA LEGISLATION APRES L'ARRET DE LA COUR DE JUSTICE RESTREIGNANT LES DROITS SYNDICAUX .....</b>	<b>20</b>
<b>F. AUTRES CHANGEMENTS LEGISLATIFS.....</b>	<b>25</b>
<b>G. CONSEQUENCES DE L'ARRET LAVAL ET DE LA NOUVELLE LEGISLATION .....</b>	<b>26</b>

## **A. La Confédération générale suédoise du travail (LO) et la Confédération générale suédoise des cadres, fonctionnaires et employés (TCO)**

1. En Suède, la Confédération générale du travail (LO) regroupe 14 syndicats affiliés, dont les membres (1,5 million) travaillent aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public, notamment dans la santé, l'industrie et le tourisme. LO est la principale confédération syndicale représentant des travailleurs manuels en Suède.

2. La Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) regroupe 15 syndicats affiliés, dont les membres (1,2 million) travaillent dans tous les secteurs du marché du travail, notamment l'éducation, la santé, le commerce, les médias, la police, l'industrie, les technologies de l'information et les télécommunications. TCO est la principale confédération syndicale représentant des travailleurs non manuels en Suède.

## **B. Introduction**

3. Les parties ci-dessous présentent l'affaire Laval, les procédures judiciaires qui se sont déroulées devant les juridictions nationales et supranationales ainsi que les mesures législatives adoptées par le Parlement suédois à la suite de l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (« Cour de justice ») dans cette affaire (C-341/05). En conclusion seront résumées les répercussions négatives pour les droits des travailleurs et leurs syndicats en Suède et il sera indiqué qu'en tout état de cause la Suède n'a pas assuré d'une manière satisfaisante l'application des articles 4, 6 et 19.4 de la Charte sociale européenne.

4. Le litige opposant l'entreprise lettone Laval un Partneri (« Laval ») au Syndicat des travailleurs du secteur du bâtiment et des travaux publics suédois (« Byggnads »), à sa section locale de Stockholm (« Byggettan ») et au Syndicat des travailleurs électriciens suédois (« Elektrikerna ») a débuté à l'été 2004 et s'est achevé en décembre 2009 avec une décision du Tribunal du travail suédois ayant ordonné aux syndicats de verser des dommages et intérêts punitifs à Laval pour une action collective contraire au droit de l'Union européenne (ci-après « droit de l'Union »<sup>1</sup>) – alors que les syndicats avaient agi conformément à la législation suédoise alors en vigueur.

---

<sup>1</sup> Conformément au Traité de Lisbonne, le terme « droit de l'Union » sera utilisé dans la suite du texte. Toutes les références renvoient à la nouvelle numérotation des articles dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Ni la Charte sociale européenne ni l'Organisation internationale du travail (OIT) ne reconnaissent les restrictions aux droits à la liberté d'association et à la négociation collective des syndicats motivées par l'intérêt de promouvoir l'accès des entreprises au marché. La condamnation des syndicats à des amendes et les changements apportés à la législation suédoise entraînent une importante limitation des droits syndicaux – sans compter qu'ils violent les dispositions de la Charte sociale européenne et portent atteinte à la liberté des syndicats de décider eux-mêmes des questions qu'ils veulent réglementer dans le cadre de conventions collectives et des méthodes légitimes à utiliser pour promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres. En raison de l'ingérence du pouvoir législatif dans leur droit souverain de choisir leur propre politique, les syndicats ne peuvent plus défendre les principes de la Charte sociale européenne relatifs à la non-discrimination et à l'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs étrangers.

6. La nouvelle loi (lex Laval), qui restreint les droits syndicaux, est entrée en vigueur en Suède le 15 avril 2010. En outre, l'abrogation de la disposition légale qui imposait aux entreprises étrangères ayant des activités économiques en Suède d'avoir un représentant légal dans ce pays réduira les possibilités de conclure des conventions collectives. Cette nouvelle loi viole les obligations qui incombent à la Suède de promouvoir la négociation collective, de protéger les travailleurs migrants et de garantir aux travailleurs concernés un traitement non moins favorable que celui accordé aux nationaux, conformément aux articles 4, 6 et 19.4 de la Charte sociale européenne et aux conventions C098 (article 4) et C154 de l'OIT.

### **C. Formation des salaires et droit de grève**

7. En Suède, l'Etat n'exerce aucun contrôle sur le marché du travail, hormis sur l'environnement de travail et la durée du travail. Il n'existe pas de loi sur les taux de salaire. Les niveaux des salaires sont ainsi fixés essentiellement par des conventions collectives nationales sectorielles, qui donnent lieu à des négociations locales – c'est le cas pour les travailleurs du secteur du bâtiment en Suède. Par conséquent, les salaires et les conditions d'emploi sont régis dans une large mesure par des conventions collectives. Celles-ci couvrent plus de 90% des travailleurs et relèvent entièrement du droit civil. Un employeur est lié par une convention collective lorsqu'il adhère à une organisation patronale ou signe un accord directement avec une organisation syndicale. Dans la pratique, les conventions collectives jouent également un rôle normatif pour établir les conditions de salaire et d'emploi sur les lieux de travail non soumis à des

conventions collectives. L'influence exercée sur l'activité de l'employeur et les connaissances acquises dans ce domaine dépendent également de l'existence d'une convention collective entre l'organisation syndicale et l'employeur.

8. En Suède, en l'absence de convention collective, un syndicat n'a aucun outil pour défendre les droits de ses membres. Si l'on empêche les organisations syndicales de signer des conventions collectives, alors les salaires ne sont réglementés ni par la loi ni par des conventions collectives, ce qui signifie qu'il n'existe absolument aucun contrôle sur les conditions de salaire et d'emploi.

9. En général, les conventions collectives ne prévoient pas de salaire minimal mais indiquent différents niveaux de salaire, dont le plus bas vise les travailleurs jeunes et non qualifiés. Les conventions collectives en vigueur n'autorisent aucun traitement discriminatoire, y compris une discrimination à raison de l'origine nationale (qui constitue l'un des éléments en jeu dans l'affaire Laval). Les employeurs sont tenus de les appliquer également aux travailleurs non syndiqués<sup>2</sup>.

10. Dans le passé, la législation suédoise n'a jamais réglementé les conditions de salaire et d'emploi pouvant faire l'objet de conventions collectives avec les organisations syndicales. Le contenu des conventions collectives est considéré comme une question soumise à la négociation des partenaires sociaux. Les conventions collectives signées par les organisations syndicales suédoises directement avec les employeurs non affiliés à une organisation patronale renvoient normalement à la convention collective conclue dans le secteur concerné entre l'organisation syndicale et l'organisation patronale. Il convient de souligner que l'accord que le Syndicat des travailleurs du secteur du bâtiment et des travaux publics suédois souhaitait signer avec Laval correspondait exactement à la convention collective qu'il a conclue dans des conditions normales avec les employeurs suédois.

11. La règle de base du droit du travail suédois a traditionnellement été énoncée d'une telle façon que les actions collectives sont légales en cas de conflit d'intérêts. Le droit de grève est réglementé en Suède par l'Instrument de gouvernement, dont l'article 17 du chapitre 2 est ainsi libellé :

Sauf disposition contraire énoncée dans une loi ou dans un accord, un syndicat ou une association patronale peut mener une action collective.

---

<sup>2</sup> Pour en savoir plus sur le système de détermination des salaires en Suède, voir par exemple les paragraphes 24-26 de l'arrêt Laval de la Cour de justice.

12. Lorsqu'il a interprété cette disposition, le Tribunal du travail a estimé qu'elle s'appliquait non seulement par rapport à l'Etat mais aussi dans les relations entre particuliers. Il a également jugé que cet effet de droit privé (*civilrättslig verkan*) l'empêchait d'introduire une quelconque restriction au droit à l'action collective qui ne soit pas fondée sur une loi ou un accord<sup>3</sup>.

13. Lorsqu'une convention collective a été conclue, les possibilités de recourir à une action collective sont limitées, comme le prévoit l'article 41 de la loi sur la codétermination. Le non-respect de l'obligation de préserver la paix sociale est sévèrement sanctionné en Suède. Les actions collectives illégales sont sanctionnées par des dommages et intérêts économiques et punitifs (voir articles 54-55 de la loi sur la codétermination). Les dommages et intérêts punitifs peuvent être considérés comme un châtiment et ne nécessitent pas qu'un préjudice « réel » ait été subi. Une organisation syndicale ayant mené une action collective illégale pourra être tenue de verser à l'employeur à la fois des réparations pour le préjudice moral et des dommages et intérêts punitifs et de lui rembourser la totalité de sa perte financière. Un régime de responsabilité civile aussi étendu présuppose qu'il est facile, au préalable, pour l'organisation syndicale de déterminer si une action collective est légale – et c'était le cas en Suède dans le passé. Le principe était le suivant : lorsque les parties ont signé une convention collective, il faut préserver la paix sociale et lorsqu'il n'existe aucune convention collective, une action collective peut être menée. Comme indiqué plus haut, dans le passé la législation n'a jamais fixé de limites au sujet des niveaux de salaires ou des conditions d'emploi susceptibles d'être réglementées. Il est également extrêmement rare en Suède qu'un syndicat mène une action collective qui soit rétrospectivement considérée comme illégale.

14. L'article 42 de la loi sur la codétermination était libellé comme suit au début de l'affaire Laval :

Les organisations d'employeurs ou de travailleurs ne sont pas en droit d'organiser ni de susciter, d'une quelconque autre manière, une action collective illégale. Elles ne sont pas non plus en droit de participer à une action collective illégale, sous la forme d'un soutien ou d'une quelconque autre manière. Une organisation elle-même liée par une convention collective s'efforcera également, au cas où des membres appartenant à cette organisation s'appêtent à mener ou mènent une action collective illégale, de prendre des mesures destinées à empêcher cette action ou d'agir pour que cette action cesse.

Si une personne a déclenché une action collective illégale, il est interdit à toute autre personne d'y participer.

---

<sup>3</sup> Voir AD 2003 n° 46.

Les dispositions des deux premières phrases du premier paragraphe s'appliquent exclusivement au déclenchement, par une association, d'actions ayant trait aux conditions de travail relevant directement du champ d'application de la présente loi.

Dans un jugement rendu en 1989<sup>4</sup>, le Tribunal du travail suédois a interprété le premier paragraphe et estimé que les actions collectives visant à annuler ou modifier une convention collective conclue par d'autres parties, nationales ou étrangères, étaient contraires au premier paragraphe de l'article 42 et par conséquent interdites. L'affaire portait sur un navire, le *M/S Britannia*, et la règle énoncée par le Tribunal du travail est connue depuis lors sous le nom de *principe Britannia*.

15. Ce jugement a donné lieu à une action quasi immédiate du législateur suédois. Le 1<sup>er</sup> juillet 1991, la *lex Britannia* entrait en vigueur. Elle a ajouté trois dispositions à la loi sur la codétermination, dont le troisième paragraphe de l'article 42. La nouvelle loi a conféré aux syndicats suédois le droit de remplacer les conventions collectives étrangères par des conventions collectives suédoises. L'objectif était de veiller à ce que tous les employeurs présents sur le marché du travail suédois proposent des salaires et des conditions d'emploi conformes à ce qui se pratique généralement en Suède, mais aussi de créer un climat de concurrence équitable, fondée sur l'égalité, entre les employeurs suédois et les entrepreneurs des autres Etats membres.

16. La compatibilité de la *lex Britannia* avec le droit de l'Union a été examinée dans les travaux préparatoires à la loi, bien que la Suède ne fit pas partie de la Communauté européenne à l'époque<sup>5</sup>. La procédure législative a coïncidé avec le dépôt de la demande d'adhésion de la Suède à la Communauté européenne et la compatibilité de la loi a de nouveau été examinée lorsque la Suède a adhéré à l'accord sur l'EEE puis à l'UE. Parallèlement, la *lex Britannia* a donné lieu à une étude ayant conclu qu'aucune modification de la loi n'était nécessaire avant l'entrée dans l'UE<sup>6</sup>.

17. La Suède a adhéré à l'UE le 1<sup>er</sup> janvier 1995. En 1996, l'UE a adopté la directive 96/71 concernant le détachement de travailleurs, qui a été transposée dans la loi sur le détachement de travailleurs. Lors des travaux préparatoires à cette loi, la *lex Britannia* a été examinée et considérée comme un instrument de prévention du dumping social. Le législateur a confié aux syndicats la double tâche de veiller à l'égalité de traitement entre les entreprises nationales et les

---

<sup>4</sup> Voir AD 1989 n° 120.

<sup>5</sup> Voir Prop. 1990/91:162 Om nya fredsplikts regler.

<sup>6</sup> Voir Ds 1994:13 Lex Britannia.

entreprises étrangères et de prévenir ainsi le dumping social, ce qui devait se faire dans le cadre d'une convention collective conclue après une action collective<sup>7</sup>. La directive concernant le détachement de travailleurs a été mise en œuvre dans un contexte de large consensus tripartite.

18. En Suède, les syndicats sont habilités (conformément aux normes de l'OIT) à demander, en vue de conclure des conventions collectives, des actions de solidarité si d'autres syndicats le jugent nécessaire. Ils sont donc habilités à décider de mener des actions de solidarité à la demande d'un autre syndicat si le litige initial est légal.

## **D. L'affaire Laval**

### **Principaux faits**

19. L'entreprise Laval un Partneri Ltd (Laval), dont le siège se trouve en Lettonie, a détaché des ouvriers auprès de L&P Baltic Bygg AB (Baltic), société domiciliée en Suède effectuant des travaux de construction dans ce pays. Baltic était la filiale de Laval. A la suite d'une procédure de passation de marchés publics, Baltic a obtenu un contrat pour la reconstruction d'une école à Vaxholm, ville située à une cinquantaine de kilomètres au nord-est de Stockholm.

20. Byggnads, le syndicat de tous les travailleurs manuels du bâtiment en Suède, est affilié à la Confédération générale du travail (LO) suédoise. Il a été fondé en 1889 en vue de promouvoir les intérêts de ses membres sur le marché du travail et d'œuvrer pour le développement d'une société fondée sur la démocratie politique, sociale et économique. Il compte plusieurs sections locales, dont celle de Byggettan.

21. En juin 2004, par le biais d'une de ses sections (la section n° 1 de Byggettan), Byggnads<sup>8</sup> a établi des contacts avec B & P Baltic et Laval, et des discussions ont été menées au sujet de la conclusion d'une convention collective entre Byggnads et Laval dans le cadre des travaux de construction de l'école de Vaxholm.

---

<sup>7</sup> Voir Prop. 1998/99:90 Utstationering av arbetstagare.

<sup>8</sup> Chaque année, Byggnads conclut environ 1 500 conventions collectives locales. En 2004, 98 conventions locales ont été signées avec des entreprises étrangères. La même année, Byggnads a mené des actions collectives contre 21 sociétés qui refusaient de conclure une convention collective. Neuf de ces entreprises étaient étrangères.

Byggnads souhaitait signer une convention collective ordinaire avec Laval<sup>9</sup>, mais cette demande n'a pas été satisfaite. Laval estimait que la convention collective occasionnerait un surcoût excessif pour ses activités en Suède. Les négociations finales ont eu lieu le 15 septembre 2004. Or, la veille, Laval avait conclu avec la fédération lettone des travailleurs du bâtiment une convention collective, qui couvrait uniquement les membres de ce syndicat. Le 20 octobre 2004, Laval a conclu un nouvel accord avec le syndicat letton, qui couvrait uniquement les activités exercées en dehors de la Lettonie. L'objectif de l'entreprise était de faire valoir que les conventions collectives signées en Lettonie étaient également valables en Suède – restreignant ainsi le droit des syndicats suédois de réglementer le travail effectué en Suède.

22. Le 19 octobre 2004, Byggnads a déposé un préavis d'action collective, conformément à l'article 45 de la loi suédoise sur la codétermination, en précisant que l'action collective était motivée par le refus de Laval de conclure une convention collective<sup>10</sup>. Cette décision a été prise par Byggnads à la demande de la section locale de Byggettan. Laval a répondu que l'action collective était illégale car elle enfreignait le droit de l'Union. Le 23 novembre 2004, Elektrikerna a déposé un préavis auprès de l'entreprise en vue d'une action de solidarité. L'action collective de Byggnads a pris effet le 2 novembre 2004 et l'action de solidarité d'Elektrikerna un mois plus tard, le 3 décembre 2004. Deux jours plus tôt, le 1<sup>er</sup> décembre 2004, les parties au conflit s'étaient rencontrées à l'initiative de l'Office national de médiation (*Medlingsinstitutet*), sans parvenir à trouver un accord.

### **La décision provisoire du Tribunal du travail suédois (AD 2004 n° 111)**

23. Le 7 décembre 2004, Laval a assigné Byggnads et Elektrikerna devant le Tribunal du travail suédois, auquel il a demandé de rendre une ordonnance de référé (décision provisoire) déclarant illégales les actions collectives menées par

---

<sup>9</sup> Laval avait tout à fait connaissance du fonctionnement du marché du travail suédois puisqu'elle avait déjà signé des conventions collectives avec Byggnads dans le passé.

<sup>10</sup> Selon Byggnads, Byggettan demandait un salaire horaire de 145 SEK tandis que Laval ne proposait que 109 SEK de l'heure. La procédure judiciaire n'a jamais établi quel était le salaire réel des travailleurs lettons. Par la suite, Byggnads a découvert que ces derniers n'étaient en fait payés que 35 SEK/heure. De son côté, Laval a affirmé que les salaires versés étaient plus élevés, mais n'a jamais prouvé ses dires. Lorsque les travaux de reconstruction de l'école de Vaxholm ont finalement été achevés par une autre entreprise (après l'abandon de Laval début 2005), le salaire versé aux ouvriers du bâtiment était de 163 SEK/heure.

les syndicats. Le Tribunal du travail peut rendre ce type de décision lorsque le requérant présente des motifs raisonnables et suffisants à l'appui de sa demande<sup>11</sup>. Laval a également réclamé des dommages et intérêts, non précisés.

24. Le 20 décembre 2004, une procédure orale spéciale s'est déroulée devant le tribunal afin d'examiner la demande de décision provisoire. Laval a estimé que les actions collectives étaient illégales pour deux motifs liés au droit de l'Union. Le premier était que les actions collectives étaient contraires au « principe Britannia » suédois et que la *lex Britannia*, elle-même contraire au droit de l'Union, ne devrait pas être appliquée. Le second motif était que les revendications de Byggnads et l'action de solidarité d'Elektrikerna constituaient une restriction non proportionnée illégale de la libre circulation des services consacrée par l'article 53 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

25. Le Tribunal du travail a rendu sa décision le 22 décembre 2004. Il a rejeté la demande de décision provisoire déposée par Laval. A cet égard, il a estimé que Laval n'avait pas présenté de motifs raisonnables et suffisants pour prouver que la *lex Britannia* était contraire au droit de l'Union. Cette conclusion découlait essentiellement des études juridiques réalisées par le gouvernement avant l'adhésion de la Suède à l'UE. S'agissant du second motif, le Tribunal du travail a là encore estimé que Laval n'avait pas présenté de motifs raisonnables suffisants pour prouver que l'action collective était contraire au droit de l'Union.

26. Le 10 février 2005, le contrat entre la commune de Vaxholm et Laval a été annulé. Les salariés de Laval avaient déjà quitté le chantier le mois précédent.

### **Le renvoi préjudiciel du Tribunal du travail devant la Cour de justice**

27. La procédure principale devant le Tribunal du travail a eu lieu le 11 mars 2005. La demande visant à ce que le tribunal déclare l'illégalité de l'action collective a été maintenue et la demande de dommages et intérêts punitifs a été précisée. Laval souhaitait que le tribunal oblige les syndicats à lui verser un total de 600 000 SEK (environ 60 000 EUR)<sup>12</sup>.

28. Le Tribunal du travail suédois a conclu en premier lieu que les actions collectives n'étaient pas contraires au droit suédois, tel qu'il est énoncé dans la loi sur la codétermination. Appliquant le paragraphe 3 de l'article 42 de cette loi, il a

---

<sup>11</sup> Voir chapitre 15, article 3 du Code de procédure judiciaire suédois (*rättegångsbalken*).

<sup>12</sup> Voir AD 2005 n° 49.

jugé que les actions étaient légales au regard de la législation suédoise. Il a ainsi approuvé les actions collectives menées par les syndicats suédois concernés. Il convient de noter que le Tribunal du travail statue en dernière instance et que ses décisions ne sont pas susceptibles d'appel.

29. Le Tribunal du travail a considéré que l'interprétation du droit de l'Union n'était pas claire et qu'il devait, conformément à l'article 267 du TFUE, saisir la Cour de justice à titre préjudiciel. Il a soumis les deux questions suivantes à la Cour de justice :

1) Le fait pour des organisations syndicales de tenter, par une action collective prenant la forme d'un blocus (« blockad »), de contraindre un prestataire de services étranger à adhérer à une convention collective dans l'Etat d'accueil relative aux conditions de travail et d'emploi, telle que celle décrite dans la décision du Tribunal du travail [du 29 avril 2005 (convention collective du bâtiment)], est-il compatible avec les règles du traité CE sur la libre prestation des services et sur l'interdiction de toute discrimination à raison de la nationalité, ainsi qu'avec la directive 96/71/CE [...], si la situation dans l'Etat d'accueil est telle que la législation transposant ladite directive ne renferme aucune disposition expresse sur l'application de conditions de travail et d'emploi dans les conventions collectives ?

2) La [loi sur la codétermination] interdit à une organisation syndicale d'entreprendre une action collective visant à écarter une convention collective conclue entre d'autres partenaires sociaux. Cette interdiction ne vaut cependant, d'après une disposition spéciale constituant une partie de la « lex Britannia », que si une organisation syndicale déclenche une action collective en raison de conditions de travail auxquelles la [loi sur la codétermination] est directement applicable, ce qui, en pratique, signifie qu'elle ne vaut pas pour des actions collectives dirigées contre des sociétés étrangères exerçant temporairement une activité en Suède avec leurs propres personnels. Les règles du traité CE relatives à la libre prestation des services et à l'interdiction de discriminations à raison de la nationalité ainsi que la directive 96/71 s'opposent-elles à l'application de cette dernière règle – qui, avec les autres dispositions de la lex Britannia, a pour effet que, en pratique, les conventions collectives suédoises deviennent applicables et priment les conventions collectives étrangères déjà conclues – contre une action collective prenant la forme d'un blocus exercé par des organisations syndicales suédoises à l'encontre d'un prestataire de services séjournant temporairement en Suède ?

30. La Cour de justice a reçu ces questions le 19 septembre 2005.

### **L'avis de l'avocat général Mengozzi**

31. L'avocat général a rendu son avis le 23 mai 2007, à la suite de l'audience qui s'était déroulée devant la Cour de justice le 9 janvier 2007. Plusieurs Etats membres, parmi lesquels le gouvernement suédois, ont profité de la possibilité offerte par le statut de la Cour de justice de présenter des observations écrites et/ou orales.

32. De l'avis de l'avocat général, la réponse à apporter à cette affaire exigeait d'examiner de manière détaillée la directive concernant le détachement de travailleurs et l'article 53 du TFUE, eu égard au modèle particulier des relations collectives du travail qui prévaut en Suède<sup>13</sup>. Sa conclusion était la suivante (l'italique a été ajouté) :

309. Dans la situation où un Etat membre ne possède pas de système de déclaration d'application générale des conventions collectives, la directive 96/71/CE [...] concernant le détachement de travailleurs [...] et l'article [53 du TFUE] doivent être interprétés de sorte qu'ils *ne s'opposent pas à ce que des organisations syndicales tentent*, par des actions collectives prenant la forme d'un blocus et d'une action de solidarité, de contraindre un prestataire de services d'un autre Etat membre à souscrire au taux de salaire, déterminé conformément à une convention collective, applicable de fait aux entreprises nationales du même secteur d'activités se trouvant dans une situation similaire, conclue dans le premier Etat membre sur le territoire duquel sont détachés, de manière temporaire, des travailleurs de l'autre Etat membre, dès lors que les actions collectives sont motivées par des objectifs d'intérêt général, tels que la protection des travailleurs et la lutte contre le dumping social, et ne sont pas exercées d'une manière disproportionnée par rapport à la réalisation de ces objectifs.

310. Dans le cadre de l'examen de la proportionnalité des actions collectives, la juridiction de renvoi devra notamment vérifier si les conditions de travail et d'emploi, prévues par la convention collective en cause dans l'affaire au principal et auxquelles les organisations syndicales subordonnaient l'application du taux de salaire susmentionné, étaient conformes à l'article 3, paragraphe 10, de la directive 96/71 et si les autres conditions, auxquelles était également subordonnée l'application dudit taux de salaire, comportaient un avantage réel qui contribuait, de manière significative, à la protection sociale des travailleurs détachés et ne dupliquaient pas une éventuelle protection identique ou essentiellement comparable qui était offerte à ces travailleurs par la législation et/ou la convention collective applicables au prestataire de services dans l'Etat membre de son établissement.

33. On peut noter que l'avocat général ne s'est pas livré à un examen approfondi de la compatibilité de la *lex Britannia* avec le droit de l'Union. Ses conclusions laissaient une marge d'appréciation considérable au Tribunal du travail suédois.

### **L'arrêt de la Cour de justice du 18 décembre 2007**

34. Le 18 décembre 2007, la Cour de justice a rendu son arrêt, répondant ainsi aux deux questions qui lui avaient été soumises par le Tribunal du travail suédois. Elle a reconnu que la Suède avait confié aux employeurs et aux travailleurs le soin de fixer, par la voie de la négociation collective, les taux de salaire et que, s'agissant du secteur de la construction, un tel système impliquait une négociation

---

<sup>13</sup> Voir C-341/05 *Laval un Partneri*, conclusions de l'avocat général, para. 5.

au cas par cas (para. 69). Dans la mesure où la directive concernant le détachement de travailleurs exige simplement que des taux de salaire minimal soient garantis aux travailleurs détachés, elle ne peut entrer en ligne de compte dans la négociation des rémunérations autres que le salaire minimal. La Cour de justice a ainsi tiré la conclusion suivante :

Il y a lieu, par conséquent, de conclure à ce stade qu'un Etat membre dans lequel les taux de salaire minimal ne sont pas déterminés par l'une des voies prévues [par] la directive 96/71 n'est pas en droit d'imposer, en vertu de cette directive, aux entreprises établies dans d'autres Etats membres, dans le cadre d'une prestation de services transnationale, une négociation au cas par cas, sur le lieu de travail, tenant compte de la qualification et des fonctions des salariés, afin qu'elles aient connaissance du salaire qu'elles devront verser à leurs travailleurs détachés. (para. 71)

35. La Cour de justice a également estimé que la directive concernant le détachement de travailleurs obligeait simplement les Etats membres à veiller à ce que les entreprises qui détachent des travailleurs respectent un noyau de règles impératives en matière de conditions d'emploi (article 3.1)<sup>14</sup>. Elle a confirmé que l'article 3.7 prévoyait que l'article 3.1 ne faisait pas obstacle à l'application de conditions plus favorables pour les travailleurs. Elle a ensuite estimé que l'article 3.7 ne saurait pour autant être interprété comme autorisant les Etats membres à exiger des conditions d'emploi allant au-delà des règles impératives de l'article 3.1 (para. 80). La Cour de justice a ainsi indiqué clairement que la directive concernant le détachement de travailleurs fixait des limites maximales, c'est-à-dire un plafond et non un plancher – contrairement à ce qui était généralement perçu avant l'arrêt de la Cour de justice<sup>15</sup>. Quelle que soit la voie qu'ils aient choisie pour définir les conditions d'emploi, les Etats membres ne peuvent imposer des exigences autres que celles prévues dans le noyau de règles impératives. L'arrêt de la Cour de justice signifie que toute autre condition ne

---

<sup>14</sup> Les conditions énumérées dans le noyau de règles impératives sont les suivantes : a) les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos ; b) la durée minimale des congés annuels payés ; c) les taux de salaire minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires ; le présent point ne s'applique pas aux régimes complémentaires de retraite professionnels ; d) les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire ; e) la sécurité, la santé et l'hygiène au travail ; f) les mesures protectrices applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes ; g) l'égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi que d'autres dispositions en matière de non-discrimination.

<sup>15</sup> Voir l'annexe concernant l'avis du Parlement européen sur les droits syndicaux.

peut faire l'objet de négociations entre employeurs et syndicats si elle doit être revendiquée dans le cadre d'une action collective. L'arrêt limite les domaines ouverts à la négociation entre les parties puisque la négociation suppose notamment que les syndicats soient autorisés à recourir à l'action collective.

36. Les Etats membres peuvent contraindre les entreprises qui détachent des travailleurs à respecter des conditions autres que celles énumérées dans le noyau de règles impératives si, conformément à l'article 3.10, il s'agit de dispositions d'ordre public. Les clauses des conventions collectives négociées par les employeurs et les travailleurs ne peuvent, sans intervention de l'Etat, être considérées comme des dispositions d'ordre public car les organisations du marché du travail ne peuvent, selon la Cour de justice, être considérées comme des entités de droit public et ne sont donc pas habilitées à invoquer l'article 3.10 de la directive concernant le détachement de travailleurs (para. 89).

37. Après ces observations sur la directive, la Cour de justice passe à l'examen des actions collectives menées par les syndicats et à la réglementation suédoise du droit de grève. Les objections formulées par les syndicats et soutenues par les gouvernements suédois et danois – selon lesquelles l'UE ne serait pas compétente en matière de droit de grève – ont été écartées par la Cour de justice. Celle-ci a estimé que, même si l'article 153.5 du TFUE dispose que l'UE n'est pas compétente en matière de droit de grève, cela ne signifie pas que les actions collectives en tant que telles soient exclues de l'intégration négative, c'est-à-dire de la réglementation sur la libre circulation des services (para. 88).

38. La Cour de justice s'est notamment référée à la Convention C087 de l'OIT lorsqu'elle a reconnu que le droit de grève était un droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du droit de l'Union mais dont l'exercice peut être soumis à certaines restrictions (para. 91). Bien que reconnu, le droit de grève n'échappe pas au champ d'application de l'article 53 du TFUE qui interdit la restriction à la libre circulation des services. Cette interdiction concerne aussi la relation entre deux sujets privés, [comme c'était le cas avant le traité], qui visent à régler de façon collective les prestations de services (para. 98).

39. Sans examen particulier, la Cour de justice a établi que le droit de mener une action collective afin de contraindre une entreprise à conclure une convention collective prévoyant certaines conditions d'emploi constituait une restriction à la libre circulation des services. Ce droit à l'action collective *rend moins attrayante* la prestation de services (para. 99). Pour être considérée comme une restriction à la libre circulation des services, une action collective doit dépasser un certain seuil, en l'occurrence rendre moins attrayante la prestation de services. Avec un

seuil aussi bas, il est justifié de poser la question rhétorique de savoir si toute action collective peut être considérée comme une restriction à la libre circulation des services. Dans un conflit du travail, l'action collective s'accompagne nécessairement d'un certain niveau de pression ; cette pression ayant indiscutablement pour effet de rendre moins attrayante la prestation de services, elle constituera, pour la Cour de justice, une restriction à la libre circulation des services.

40. En l'espèce, l'effet restrictif de l'action collective était, selon la Cour de justice, renforcé par le fait que la convention collective ne prévoyait aucun salaire minimal et que les salaires devaient être déterminés à l'occasion de négociations (para. 100). La Cour de justice a estimé que le fait de fixer les salaires dans le cadre d'un tel système de négociations rendrait quasiment impossible la détermination des obligations à respecter pendant la période d'activité temporaire dans l'Etat d'accueil (para. 107).

41. Les restrictions à la libre circulation des services peuvent être justifiées par certaines raisons impérieuses d'intérêt général si elles sont proportionnées. Or, la protection des travailleurs et la prévention du dumping social présentent un caractère d'intérêt général. La Cour de justice a reconnu que les actions collectives visant à garantir des conditions d'emploi aux travailleurs détachés relevaient de l'intérêt général lié à la protection des travailleurs.

42. La Cour de justice a statué que les actions collectives menées par Byggnads dans cette affaire ne sauraient être justifiées et qu'elles étaient par conséquent incompatibles avec la liberté fondamentale que constitue la libre circulation des services (para. 110). Lorsqu'elle s'est penchée sur cette question de la justification de l'action collective, la Cour de justice n'a laissé aucune marge d'interprétation à la juridiction nationale ; elle a ainsi répondu non seulement en droit mais aussi sur le fond.

43. S'agissant de la seconde question, la Cour de justice a conclu que le troisième paragraphe de l'article 42 susmentionné de la loi sur la codétermination (*lex Britannia*) était discriminatoire et devait être justifié par l'une des raisons indiquées à l'article 52 du TFUE – c'est-à-dire des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Le gouvernement suédois a motivé la *lex Britannia* en partie par la volonté de faire en sorte que tous les employeurs présents en Suède appliquent certaines conditions d'emploi et en partie par l'ambition de créer un climat de concurrence loyale. Ces raisons ne relevant pas de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique, la Cour de justice

n'en a pas tenu compte lorsqu'elle a examiné si la *lex Britannia* était justifiée ou non.

### **Le jugement définitif du Tribunal du travail suédois**

44. Le Tribunal du travail suédois a rendu son jugement définitif le 2 décembre 2009<sup>16</sup>. Les avis étaient partagés, avec quatre membres pour et trois membres contre<sup>17</sup>. Après la décision préjudicielle de la Cour de justice, Laval a ajusté sa demande de dommages et intérêts punitifs et réclamé que les syndicats se voient ordonner de lui verser 1 350 000 SEK (environ 135 000 EUR). L'entreprise a également présenté une nouvelle demande, visant à ce que les syndicats versent des dommages et intérêts économiques d'un montant total de 1 420 000 SEK (environ 142 000 EUR). Les syndicats ont contesté ces demandes.

45. Les syndicats avaient reconnu l'illégalité des actions collectives au vu de l'arrêt de la Cour de justice. L'enjeu, avec le jugement du Tribunal du travail, n'était donc pas la légalité de l'action collective mais plutôt la question de savoir si les syndicats seraient tenus de verser des dommages et intérêts à Laval. Il convient de noter une nouvelle fois que dans son jugement AD 2005 n° 49 le Tribunal du travail a conclu que les actions collectives étaient légales au regard du droit suédois.

46. Le Tribunal du travail a indiqué de manière générale dans quelles conditions les Etats membres de l'UE pouvaient être tenus de verser des dommages et intérêts, et déclaré qu'il n'existait aucune réglementation expresse suédoise qui, même après une interprétation conforme aux traités de l'UE, prévoyait d'accorder à Laval un droit à indemnisation pour une action collective contraire au droit de l'Union.

47. Le Tribunal du travail a présenté la jurisprudence de la Cour de justice concernant la *responsabilité des Etats membres pour dommages*. Il a indiqué que cette responsabilité avait été étendue aux situations dans lesquelles un particulier engage une action contre un autre particulier.

On peut également considérer comme établie, dans le droit de l'Union, l'existence d'un principe juridique général selon lequel des dommages et intérêts doivent aussi pouvoir être accordés entre particuliers [...].

---

<sup>16</sup> Voir annexe.

<sup>17</sup>[pas de référence]

48. Qu'elle puisse être ou non considérée comme une interprétation exacte du droit de l'Union, telle est la conclusion du Tribunal du travail suédois. La responsabilité pour dommages exige que la disposition violée produise un « effet direct horizontal ». En ce qui concerne l'effet rétroactif des jugements, le Tribunal du travail a indiqué que la Cour de justice avait déclaré dans l'un de ses arrêts que la responsabilité des Etats membres ne saurait être limitée aux préjudices causés après la violation du droit de l'Union.

49. Laval avançait deux raisons pour motiver sa demande de dommages et intérêts. La première était que l'action collective menée afin de contraindre l'entreprise à conclure une convention collective locale était contraire au droit de l'Union et en particulier à la libre circulation des services. La seconde était que les actions collectives étaient illégales dans la mesure où Laval était déjà lié par une convention collective et où le droit de l'Union empêchait l'application du troisième paragraphe de l'article 42 de la loi sur la codétermination (*lex Britannia*). Les syndicats ont contesté ces deux arguments.

50. Le Tribunal du travail a jugé que l'article 56 du TFUE avait un effet direct horizontal et qu'il pouvait donc être invoqué par Laval contre les syndicats. La question suivante examinée par le Tribunal du travail consistait à savoir si la violation du traité devrait se traduire par l'octroi de dommages et intérêts. Le Tribunal du travail a réitéré qu'un Etat membre pouvait être tenu de verser des dommages et intérêts, en vertu du droit de l'Union, dès lors que trois conditions étaient réunies :

1. l'Etat a violé une règle de droit visant à conférer des droits aux individus ;
2. la violation est suffisamment évidente<sup>18</sup> ;
3. il existe un lien de causalité direct entre la violation et le préjudice subi.

Le Tribunal du travail a estimé que les première et troisième conditions étaient réunies et qu'il fallait donc déterminer si la violation était suffisamment claire (caractérisée). Il s'est ensuite référé aux arrêts C-46/93 et C-48/93 *Brasserie du Pêcheur* et *Factortame* relatifs à la responsabilité des Etats membres, qui indiquent dans quelles circonstances une violation commise par un Etat membre est suffisamment caractérisée.

51. Le Tribunal du travail s'est prononcé comme suit :

---

<sup>18</sup> Dans ses arrêts, la Cour de justice utilise en français l'expression « suffisamment caractérisée ». Dans son jugement, le Tribunal du travail écrit « tillräckligt klar », qui peut se traduire par suffisamment claire ou évidente.

Sans prendre position sur la question de savoir si les observations ci-dessus peuvent s'appliquer totalement au cas présent, le Tribunal du travail estime qu'au vu de la décision préjudicielle de la Cour européenne de justice, les actions litigieuses des syndicats – les actions collectives – ont constitué une violation caractérisée du traité, car elles étaient contraires à un principe fondamental énoncé dans le traité, la libre prestation de services. Même si la Communauté européenne a aussi reconnu le droit de mener des actions collectives comme un droit fondamental, il a été estimé que les actions collectives concernées, malgré leur objectif de protéger les travailleurs, sont inacceptables car non proportionnées. Le Tribunal du travail considère que la position adoptée par la Cour européenne de justice sur ces questions signifie qu'en l'espèce la violation du droit de la CE est suffisamment claire. Les conditions préalables à la responsabilité pour dommages sont donc réunies.

52. Le Tribunal du travail suédois a jugé que les syndicats pouvaient être tenus de verser des dommages et intérêts car la Cour de justice avait conclu que leur action collective constituait une grave violation d'une liberté fondamentale (la libre circulation des services). Il a considéré que les effets du droit de l'Union seraient remis en question s'il n'était pas possible de contraindre les syndicats à verser des dommages et intérêts.

53. En ce qui concerne le premier argument avancé par Laval, le Tribunal du travail suédois a appliqué par analogie les dispositions relatives aux dommages et intérêts figurant aux articles 54 et 55 de la loi sur la codétermination. Se référant au principe d'équivalence énoncé dans le droit de l'Union, il a estimé que des dommages et intérêts punitifs devraient être octroyés dans l'affaire en cause, d'autant plus que le législateur suédois a choisi de régler ce type de litige par l'attribution de dommages et intérêts punitifs.

54. En ce qui concerne le second argument avancé par Laval, à savoir la violation du principe Britannia par les actions collectives, le Tribunal du travail a estimé, au regard de l'arrêt de la Cour de justice, qu'il ne pouvait appliquer le troisième paragraphe de l'article 42 de la loi sur la codétermination (lex Britannia). Les actions menées par les syndicats étaient par conséquent contraires au premier paragraphe et, partant, illégales. Le Tribunal du travail a indiqué que les syndicats étaient tenus de verser des dommages et intérêts par application directe des articles 54 et 55 de la loi sur la codétermination.

55. Après être parvenu à cette conclusion, le Tribunal du travail a poursuivi son examen par l'étude des demandes concrètes de dommages et intérêts économiques et punitifs.

56. S'agissant des dommages et intérêts économiques, il a estimé que Laval, aux termes de la réglementation procédurale, n'avait pas apporté la preuve du

préjudice pour lequel il réclamait une indemnisation. Si l'entreprise avait prouvé le préjudice allégué (1 420 000 SEK soit 142 000 EUR), il semble probable que le Tribunal du travail aurait ordonné aux syndicats de verser les dommages et intérêts demandés.

57. Les syndicats ont contesté leur responsabilité pour dommages<sup>19</sup> et fait valoir qu'une condamnation à verser des dommages et intérêts supposait qu'il y avait eu faute (négligence). Le Tribunal du travail a estimé que rien, dans les arrêts qu'il avait rendus au sujet des dispositions de la loi sur la codétermination relatives à la responsabilité, n'étayait une telle affirmation. Pour le tribunal, une autre question consistait à savoir si la négligence et/ou l'intention pouvaient être prises en compte dans la détermination du montant des dommages et intérêts punitifs. Selon le Tribunal du travail, il suffit que l'action soit contraire à la loi sur la codétermination pour que les dispositions de cette dernière relatives aux dommages soient appliquées. Toujours selon le tribunal, il semble en aller de même pour les violations du droit de l'Union.

58. S'agissant de la détermination du montant des dommages et intérêts, le Tribunal du travail a noté qu'il était juridiquement possible de réduire ou d'écarter toute indemnisation lorsqu'une telle solution est raisonnable dans les circonstances données (article 60 de la loi sur la codétermination). Les actions collectives étaient légales au regard de la législation suédoise mais constituaient clairement une violation du droit de l'Union. Jusqu'à l'arrêt de la Cour de justice, il n'était absolument pas évident que les actions collectives soient contraires au droit de l'Union. Les syndicats avaient néanmoins des raisons de chercher à savoir si les actions collectives étaient compatibles avec le droit de l'Union car Laval avait soulevé des objections quant à un conflit éventuel entre les actions collectives et le droit de l'Union. La Cour de justice n'a pas limité l'effet dans le temps de ses jugements et l'arrêt a un effet rétroactif. Par conséquent, il devrait s'appliquer aussi aux actions menées avant qu'il a été prononcé.

59. Le fait que les demandes de Laval ont été rejetées dans la décision provisoire car le Tribunal du travail n'a pas considéré que Laval avait présenté des motifs raisonnables et suffisants et a par conséquent autorisé la poursuite de l'action collective n'a eu aucune incidence sur le niveau des dommages et intérêts punitifs.

---

<sup>19</sup> Le 6 juillet 2010, la Cour suprême suédoise a rejeté le recours extraordinaire déposé par Byggnads, Byggettan et Elektrikerna contre le jugement du Tribunal du travail. Les organisations avançaient notamment que ce devrait être à l'Etat, et non aux syndicats, de payer les dommages et intérêts.

60. Sur la base des arguments avancés, les syndicats ont été condamnés à verser à Laval un montant total de 550 000 SEK (environ 55 000 EUR) à titre de dommages et intérêts, ainsi qu'à régler les frais et dépens et les honoraires d'avocat (environ 2 100 000 SEK soit 210 000 EUR).

61. En Suède, le Tribunal du travail est la juridiction de dernière instance pour les litiges de droit du travail. Par conséquent, le jugement qu'il a rendu le 2 décembre 2009 est définitif et non susceptible d'appel. Le seul moyen de réexaminer cette affaire est de déposer un recours extraordinaire. En mai 2010, les trois organisations syndicales concernées ont demandé une nouvelle audience et déposé un recours devant la Cour suprême suédoise contre le jugement du Tribunal du travail suédois pour erreur judiciaire. Afin que la demande de réexamen soit satisfaite, il faut que le Tribunal du travail ait appliqué la loi de façon manifestement contraire au droit, et afin que le recours pour erreur judiciaire aboutisse, il faut qu'une grave erreur de procédure ait été commise au cours de l'audience, dont on peut penser qu'elle a influé sur l'issue de l'affaire. Le jugement doit ainsi être manifestement faussé, ce qui était le cas à plusieurs égards selon les syndicats. Dans un arrêt du 6 juillet 2010, la Cour suprême a néanmoins rejeté le pourvoi des syndicats.

62. Par la suite, le Syndicat des travailleurs du secteur du bâtiment et des travaux publics suédois, la section locale n° 1 du Syndicat des travailleurs du secteur du bâtiment et des travaux publics suédois et le Syndicat des travailleurs électriciens suédois ont versé les dommages et intérêts, les frais et dépens ainsi que les intérêts ordonnés par le Tribunal du travail. Au total, ces organisations ont ainsi dû payer 3 155 000 SEK (environ 342 000 EUR) à Laval, dont 550 000 SEK (environ 60 000 EUR) au titre des dommages et intérêts généraux (dommages et intérêts punitifs), 2 129 739 SEK (environ 230 000 EUR) au titre des frais et dépens, et 475 000 SEK (environ 52 000 EUR) au titre des intérêts. En outre, elles ont dû assumer des coûts importants liés aux avocats qu'elles ont dû engager dans le cadre des procédures devant le Tribunal du travail et la Cour de justice. Le paiement à Laval a été effectué en octobre 2010 après que l'entreprise eut demandé à l'Autorité d'exécution suédoise de faire appliquer le jugement du Tribunal du travail contre les organisations syndicales. Précisons que Laval a été déclaré en faillite en juillet 2009 et que le versement a donc été effectué au syndic de faillite letton.

## **E. La législation après l'arrêt de la Cour de justice restreignant les droits syndicaux**

63. Le 10 avril 2008, le gouvernement suédois a décidé de créer une commission spéciale chargée de préparer les modifications à apporter à la législation suédoise (commission Laval). Le chef de cette commission, M. Claes Stråth, a présenté les conclusions de la commission le 15 décembre 2008 (SOU 2008:123). La commission Laval a indiqué qu'elle estimait que ses propositions ne violeraient pas les conventions de l'OIT (C087, C098 et C154) – sans toutefois pouvoir exclure totalement ce risque – et qu'elle était tenue, en raison de son mandat, de faire des propositions conformes au droit de l'Union. Elle a mentionné la Charte sociale européenne mais rien n'indique si les propositions sont conformes à la Charte. Les syndicats LO et TCO ont critiqué les propositions de la commission Laval<sup>20</sup>.

64. Le 9 mars 2009, la commission tripartite suédoise de l'OIT a examiné les propositions de la commission Laval. Une majorité composée de l'employeur et de représentants gouvernementaux a conclu que ces propositions n'étaient contraires à aucune convention de l'OIT – tout en demandant au gouvernement de veiller dans la mesure du possible à ce que ses propositions ne violent pas les obligations de la Suède découlant des conventions C087, C098, C151 et C154 de l'OIT.

65. Les représentants des travailleurs dans la commission de l'OIT ont exprimé leur désaccord et fait valoir qu'au contraire les propositions violaient ces conventions de l'OIT. Plus précisément : a) les restrictions aux droits à la liberté d'association et de négociation collective des syndicats motivées par l'intérêt de promouvoir l'accès des entreprises au marché ne sont pas reconnues par l'OIT (, cas n° 1963 Australie 2000, para. 241) ; b) les restrictions au droit de grève sont allées au-delà de ce qui était autorisé par la jurisprudence de l'OIT (Recueil 2006 du Comité de la liberté syndicale, para. 520-676) ; c) les propositions ont limité le droit des syndicats de décider eux-mêmes des questions qui peuvent faire l'objet de conventions collectives, ainsi que leur possibilité de choisir les moyens d'action (Recueil 2006 du Comité de la liberté syndicale, para. 913) ; d) la commission Laval aurait dû examiner les principes de l'OIT relatifs à la non-discrimination et à l'égalité de traitement entre les travailleurs nationaux et les travailleurs étrangers. En outre, la Cour de justice n'a pas tenu pleinement compte des obligations incombant à la Suède au titre des conventions ratifiées de l'OIT – obligations que la Cour ne pouvait annuler/invalidier – et les représentants des travailleurs se sont référés spécifiquement à la conclusion tripartite unanime de la huitième Réunion régionale européenne de l'OIT (Lisbonne, 9-13 février 2009), dont le paragraphe 28 est ainsi libellé : « Il est essentiel de garantir que

---

<sup>20</sup> Voir en annexe l'avis conjoint de LO et TCO sur la commission Laval

l'interprétation et la mise en œuvre de la liberté syndicale et de la négociation collective aux niveaux régional et sous-régional sont pleinement compatibles avec les normes internationales du travail et le système de contrôle de l'OIT. »

66. Les propositions de la commission Laval sont devenues un projet de loi, qui a été soumis au parlement le 5 novembre 2009. Il prévoyait de modifier les lois suédoises sur la codétermination et sur le détachement de travailleurs. Il a été adopté à l'issue d'un débat parlementaire et la loi est entrée en vigueur le 15 avril 2010. Lors du débat, il a été objecté que les propositions entraînaient une restriction du droit à la liberté d'association, protégé par la Constitution.

67. Les principaux changements législatifs concernent les actions collectives menées contre des employeurs détachant des travailleurs en Suède. Ils constituent une restriction réelle et véritable du droit des syndicats de recourir à l'action collective. Il convient d'observer que ces modifications restreignent le droit de mener des actions collectives contre toutes les entreprises qui détachent des travailleurs en Suède, notamment les employeurs basés dans des pays ne faisant pas partie de l'UE/EEE (Etats membres de l'UE et Norvège, Islande et Liechtenstein).

68. Le droit des syndicats de recourir à l'action collective afin de régler au moyen d'une convention collective les conditions dont bénéficient les travailleurs détachés est limité dans la nouvelle loi (article 5 a de la loi sur le détachement de travailleurs). Les principales ingérences dans le droit de mener des actions collectives sont les suivantes.

69. En premier lieu, la convention collective demandée par l'organisation syndicale ne peut régler que des questions prévues à l'article 3 (1) a-g de la directive européenne concernant le détachement de travailleurs, c'est-à-dire les périodes de travail, les congés annuels, les taux de salaire minimal, etc. (voir la loi suédoise sur le détachement de travailleurs, article 5 a, point 2). Cela signifie que le législateur a interdit aux syndicats de tenter d'aboutir à des conventions collectives au moyen d'actions collectives sur des questions autres que celles qui sont expressément mentionnées. D'après les travaux préparatoires à la disposition, il n'est par exemple pas autorisé d'imposer des conditions en matière d'assurance des travailleurs étrangers, comme une assurance accident professionnel ou une assurance vie (projet de loi 2009/10:48 p. 34). Une telle règle est profondément étrangère à la tradition suédoise du droit du travail et signifie que le gouvernement restreint considérablement la liberté d'association et le droit connexe de négocier et de mener des actions collectives, ainsi que la capacité à garantir aux travailleurs migrants la même protection qu'aux nationaux.

70. En deuxième lieu, la convention ne peut contenir que des règles relatives aux taux de salaire minimal et aux conditions minimales. Il est donc interdit aux organisations syndicales de tenter, au moyen d'actions collectives, de conclure des accords dont la protection aille au-delà du minimum absolu prévu dans la convention collective centrale du secteur concerné. Cela entraîne une discrimination évidente à l'égard des salariés étrangers détachés, puisque le salaire le plus bas prévu dans de nombreuses conventions collectives suédoises est nettement inférieur au taux de salaire normal dans le secteur calculé sur la base du collectif ouvrier. Ces taux de salaire les plus bas ne visent que les personnes sans expérience professionnelle, telles que les jeunes, et les conventions collectives contraignent souvent l'employeur à rémunérer à un taux supérieur les salariés expérimentés et qualifiés. Comme indiqué plus haut, en Suède il n'existe aucune loi sur les taux de salaire ; les niveaux de salaire sont uniquement réglementés par les conventions collectives.

71. En troisième lieu, les nouvelles exigences légales font que les organisations syndicales sont, dans certains cas, totalement privées du droit de tenter de réglementer les conditions de travail par des conventions collectives conclues au moyen d'actions collectives. Aux termes de l'article 5 a, paragraphe 2 de la loi sur le détachement de travailleurs et dans le cadre de la directive concernant le détachement de travailleurs (article 3 (1) a-g), une action collective ne peut être menée si l'employeur démontre que les conditions applicables aux travailleurs sont sur tous les points essentiels au moins aussi favorables que les conditions minimales prévues dans une convention collective suédoise normale. Il n'est pas nécessaire que ces conditions soient énoncées dans une convention collective étrangère ou même dans un accord obligatoire. Il suffit à l'employeur de prouver qu'il applique ces conditions. S'il peut présenter un document qui en atteste, cela sera probablement suffisant pour interdire l'action collective. Dans de tels cas, on crée des zones dépourvues de convention collective sur le marché du travail suédois, dans lesquelles il n'est possible de conclure une convention collective que si l'employeur l'accepte de son plein gré. On peut noter que lors des travaux législatifs les organisations syndicales avaient proposé qu'il soit au moins permis d'exiger que l'employeur étranger confirme dans un accord écrit avec l'organisation syndicale qu'il applique les taux de salaire et les conditions de travail qu'il a indiquées. Dans ce cas, il existerait un accord qui, en droit suédois, serait considéré comme une convention collective et constituerait le fondement juridique permettant aux organisations syndicales d'exiger que l'employeur verse au minimum ce qu'il affirme accorder. Le législateur a considéré que même cette proposition de compromis des organisations syndicales n'était pas autorisée par le droit de l'Union (projet de loi 2009/10:48 p. 35-36).

72. La disposition décrite est liée à une nouvelle disposition (article 41 c de la loi sur la codétermination) qui énonce les actions collectives contraires à l'article 5 a de la loi sur le détachement des travailleurs sont illégales. L'une des conséquences de l'ajout de cette disposition dans la loi sur la codétermination est que les sanctions prévues en cas d'action collective illégale, c'est-à-dire les dommages et intérêts économiques et punitifs énoncés aux articles 54-55, sont applicables. Dans la pratique, cela rendra probablement les syndicats suédois très prudents et moins enclins à contacter les entreprises étrangères qui détachent des travailleurs en Suède en vue de conclure des conventions collectives. Le jugement du Tribunal du travail suédois a également montré que des sanctions économiques pouvaient être imposées de manière rétroactive aux syndicats cinq ans plus tard – même si les syndicats n'ont fait que mener des actions qui étaient légales au moment des faits.

73. Dans les changements législatifs, le gouvernement suédois est allé au-delà de l'arrêt de la Cour de justice, puisque les restrictions aux droits des syndicats s'appliquent également aux entreprises de pays tiers qui détachent des travailleurs en Suède. Cela va créer une situation dans laquelle les syndicats suédois ne pourront plus demander des conventions collectives ordinaires qu'aux entreprises suédoises. Au final, les syndicats en Suède devront accepter de signer des conventions collectives qui imposeront des salaires et avantages inférieurs pour les travailleurs étrangers détachés en Suède par rapport aux travailleurs nationaux – ce qui va à l'encontre des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination des travailleurs à raison de l'origine nationale.

74. Aucun détail ou critère spécifique ne précise la façon dont l'employeur peut démontrer qu'il applique, sur chaque point essentiel, des conditions égales ou supérieures à celles prévues dans la convention collective demandée. Il suffit à l'employeur de présenter des contrats de travail individuels pour créer une obligation de préserver la paix sociale. Dans la pratique, il sera très difficile pour les syndicats de vérifier si cela correspond à la vérité. Il y a eu de nombreux cas, en Suède, où des travailleurs étrangers détachés étaient en réalité beaucoup moins payés que ce qui était officiellement indiqué et où ils ont été menacés s'ils contactaient les syndicats suédois<sup>21</sup>.

75. Si un employeur fait valoir que les conditions de salaire et d'emploi sont aussi favorables, sur tous les éléments essentiels, que celles énoncées dans la convention demandée par l'organisation syndicale, celle-ci devra saisir un tribunal

---

<sup>21</sup> Voir notamment le rapport de LO « När arbetskraftskostnaderna pressar priset ».

pour faire examiner la légalité de l'action collective envisagée. L'article 41, paragraphe 1, alinéa 1 de la loi suédoise sur la codétermination sur le lieu de travail interdit de mener une action collective en cas de litige concernant la légalité de l'action. Il faut que le Tribunal du travail suédois ait rendu une décision provisoire pour que l'action collective puisse être menée sans être illégale à ce titre. Si l'employeur, à l'audience, présente un document attestant que les conditions de salaire et d'emploi correspondent déjà sur tous les points essentiels aux revendications de l'organisation syndicale, il sera très difficile pour le syndicat de réfuter cet argument. L'expérience montre que dans la pratique les travailleurs étrangers détachés n'osent pas témoigner contre leur employeur devant un tribunal, par crainte d'être renvoyés chez eux et de perdre leur emploi. Les doubles conventions avec les entreprises étrangères sont un problème croissant sur le marché du travail suédois et les organisations syndicales sont impuissantes en raison de la nouvelle loi.

76. Même si l'on parvient ensuite à prouver que les conditions étaient en réalité nettement pires que ce que l'employeur a « démontré » devant le tribunal, il n'existe aucun fondement juridique permettant de demander pour les travailleurs des salaires supérieurs à ceux indiqués dans leur contrat de travail individuel. Par conséquent, en l'absence d'une convention collective, l'organisation syndicale n'a aucune possibilité de protéger les intérêts des salariés.

77. Dans la nouvelle réglementation susmentionnée, il n'y a aucune différence selon que les travailleurs détachés font partie ou non du syndicat qui se mobilise. Durant les travaux préparatoires, le gouvernement suédois avait estimé que les conclusions auxquelles était parvenue la Cour de justice dans l'affaire Laval étaient indépendantes de la question de la syndicalisation des travailleurs ; il a ainsi considéré qu'il n'était pas possible d'établir un tel *distinguo*<sup>22</sup>. L'aspiration de chaque travailleur à garantir ses conditions d'emploi par une convention collective est donc impossible à satisfaire au vu de la législation et le syndicat ne peut agir pour le compte de ses membres.

## **F. Autres changements législatifs**

78. Lorsque la Suède a transposé la directive de l'UE sur les services le 27 décembre 2009, la législation a été modifiée (loi relative aux filiales étrangères (1992:160) et ordonnance relative aux filiales étrangères (1992:308)), ce qui a eu pour effet que l'obligation pour les entreprises étrangères d'avoir un représentant légal en Suède lorsqu'elles mènent des activités économiques dans ce pays a été supprimée à l'égard des entreprises relevant de l'EEE – mais elle reste en vigueur

---

<sup>22</sup> Prop. 2009/10:48 Åtgärder med anledning av Lavaldomen, p. 40 f.

pour les autres entreprises. Les syndicats suédois pourront ainsi être contraints de tenter d'entrer en contact avec l'employeur à l'étranger (dans l'EEE) s'ils souhaitent engager des négociations collectives. Cela réduira les possibilités de conclure des conventions collectives et va à l'encontre des obligations qui incombent à la Suède de promouvoir la négociation collective aux termes des articles 4, 6 et 19.4 de la Charte sociale européenne et des conventions C098 (article 4) et C154 de l'OIT. Lorsque la commission tripartite suédoise de l'OIT a examiné la proposition le 21 janvier 2009, une majorité composée des représentants des travailleurs et du gouvernement (les employeurs y étaient opposés) a demandé que le gouvernement veille à ce que les changements législatifs ne violent pas les obligations de la Suède au titre des conventions C098 et C154 de l'OIT. Cependant, lorsqu'il a préparé son projet de loi, le gouvernement n'a pas tenu compte de ce point de vue.

79. En Suède, il n'existe ainsi actuellement aucune obligation légale d'avoir un représentant sur place, avec lequel les organisations syndicales puissent négocier et conclure des conventions collectives concernant des activités menées en Suède. Cela crée un obstacle pratique très important à l'exercice du droit de négociation et aux activités syndicales à d'autres égards.

### **G. Conséquences de l'arrêt Laval et de la nouvelle législation**

80. Des entreprises étrangères sont présentes sur le marché du travail suédois depuis de nombreuses années. Elles ont normalement signé avec les organisations syndicales suédoises les mêmes conventions collectives que les entreprises suédoises. Ces accords ont presque toujours été signés sans qu'il ait été nécessaire de recourir à des actions collectives. Naturellement, le fait de savoir qu'une action collective pouvait être menée a influé sur la volonté de signer des conventions collectives. Dans la mesure où il n'existe aucune loi ni d'autres règles prévoyant une obligation de notification ou d'enregistrement des entreprises étrangères ayant temporairement des activités en Suède, il n'y a pas de statistiques sur l'étendue de ces activités. Cela dit, il existe de bonnes raisons d'affirmer que ce phénomène s'est considérablement développé, en particulier après l'élargissement de l'UE le 1<sup>er</sup> mai 2004.

81. Comme l'indique le jugement du Tribunal du travail suédois dans l'affaire Laval, les organisations syndicales engagent strictement leur responsabilité civile. Pas même le fait que l'action collective menée dans cette affaire était clairement légale au regard de la législation suédoise en vigueur à l'époque n'a eu une incidence sur la responsabilité civile. Les organisations syndicales ont été condamnées à verser des dommages et intérêts alors qu'elles avaient mené une

action collective que le législateur suédois avait expressément définie comme légale. L'interprétation du droit de l'Union par la Cour de justice a été appliquée de manière rétroactive. La mauvaise appréciation de la situation par les syndicats était excusable mais cela n'a manifestement aucune importance. Il est difficile de déterminer quels éléments du salaire recouvre l'expression « salaire minimal » et de décider à l'avance de ce qu'il est légal de demander en vertu de la nouvelle loi. Une erreur de jugement risque de provoquer la ruine financière d'une organisation syndicale puisque l'employeur est en droit de réclamer une réparation financière complète du préjudice subi. La responsabilité civile ne semble pas non plus tenir compte du fait que le Tribunal du travail suédois, dans une décision provisoire, a jugé légale l'action collective. C'était le cas dans l'affaire Laval mais le Tribunal du travail suédois n'a pas considéré que cela avait une quelconque incidence sur la responsabilité civile. Par conséquent, il n'est jamais possible pour une organisation syndicale d'obtenir à l'avance une réponse ferme permettant de savoir si une action collective précise est légale, ce qui exclurait tout risque qu'elle engage sa responsabilité civile. La seule raison pour laquelle les organisations syndicales n'ont pas été en outre contraintes de verser une indemnisation financière à Laval est que cette entreprise n'a pas réussi à prouver l'ampleur de la perte qu'elle a subie en raison de l'action collective.

82. La difficulté de déterminer à l'avance ce qui est légal et le risque de devoir verser des dommages et intérêts élevés ont rendu les organisations syndicales en Suède plus prudentes dans leurs exigences concernant les conventions collectives. Une proportion importante des travailleurs étrangers détachés travaillent dans le secteur du bâtiment. Au début des années 2000, le Syndicat des travailleurs du secteur du bâtiment et des travaux publics suédois signait une centaine de conventions collectives par an avec des entreprises étrangères. Les statistiques figurant dans les rapports annuels de l'Office national de médiation pour les années 2007-2010 montrent que le nombre de conventions collectives signées a chuté après l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire Laval en décembre 2007 : 107 conventions collectives ont été signées directement avec des entreprises étrangères en 2007 ; l'année suivante, seules 40 conventions ont été signées, puis 29 en 2009 et 27 en 2010. En outre, chaque année une quinzaine d'entreprises sont liées par des conventions collectives en adhérant à une organisation patronale suédoise. On voit ainsi que la diminution du nombre de conventions signées entre 2007 et 2010 est considérable. Il n'y a pas de phénomène similaire avec les entreprises suédoises.

83. Une autre conséquence est que les entreprises suédoises ne peuvent plus concurrencer les entreprises étrangères sur un pied d'égalité. Cela a amené le directeur général de Peab (une grande entreprise suédoise du bâtiment) et le

président du Syndicat des travailleurs du secteur du bâtiment et des travaux publics suédois à demander, dans un article conjoint paru dans l'un des principaux journaux suédois, que des conditions correspondant à celles énoncées dans les conventions collectives soient exigées dans le cadre des procédures de marchés publics, car les fonds publics ne devraient pas contribuer à la baisse des salaires et à une concurrence déloyale. (L'article a été publié dans *Svenska Dagbladet* le 7 septembre 2010.) Les auteurs se disaient également très préoccupés par le fait qu'il n'est pas exigé que les employeurs étrangers aient un représentant en Suède (voir paragraphes 78-79 ci-dessus).

84. La nouvelle loi a créé de véritables problèmes, qui font l'objet de nombreuses discussions dans les organisations syndicales. Lors d'une réunion le 25 mai cette année, par exemple, les négociateurs en chef de tous les affiliés à la Confédération générale suédoise du travail (LO) ont chargé cette dernière de contacter une nouvelle fois l'OIT afin de décrire la situation qui s'est créée.

85. On peut également noter que dans le contexte juridique actuel les clients et les acheteurs sont également dans l'incertitude quant aux exigences qui peuvent être imposées dans les contrats de marchés publics en matière de conditions de salaire et d'emploi. Dans l'affaire Laval par exemple, dans le cadre du contrat de construction conclu avec la commune de Vaxholm, Laval s'était engagé à signer une convention collective suédoise traditionnelle avec le Syndicat des travailleurs du secteur du bâtiment et des travaux publics suédois. Par la suite, la commune a abandonné cette exigence car elle pensait qu'une insécurité juridique planait sur ces conditions dans le cadre des marchés publics. On peut ajouter que la Suède n'a toujours pas ratifié la convention C094 de l'OIT, essentiellement en raison des affirmations selon lesquelles la convention est contraire au droit de l'Union.

86. Aucune action syndicale visant à permettre la conclusion d'une convention collective avec une entreprise étrangère n'a été menée ces dernières années sur le marché du travail suédois. Les actions étaient déjà relativement rares avant l'affaire Laval, mais des préavis d'action collective contre des entreprises étrangères étaient régulièrement déposés chaque année dans le but de conclure une convention collective.

87. Les travaux préparatoires à la loi suédoise montrent clairement que le droit de mener une action collective et les restrictions à ce droit créées par la législation Laval ne dépendent pas de la question de savoir si l'organisation syndicale compte ou non des membres sur le lieu de travail (projet de loi 2009/10:48 p. 41). Depuis plusieurs années, des efforts intenses sont réalisés dans les secteurs où le détachement de travailleurs est plus fréquent afin de tenter de syndiquer les

travailleurs étrangers détachés en Suède, en particulier ceux qui restent pendant de longues périodes. Mais avec la nouvelle législation, peu importe que le syndicat compte ou non des membres parmi les travailleurs. Ainsi, les syndicats ne peuvent représenter ces membres de la même façon que les autres membres, puisque des conventions collectives ne peuvent être conclues qu'avec leurs employeurs étrangers, soit sur une base volontaire, à un niveau inférieur et uniquement sur certains points, soit pas du tout. Nous tenons également à souligner que Laval n'avait signé aucune convention collective à son arrivée en Suède en mai-juin 2004. La convention collective avec le syndicat letton a été conclue le 14 septembre 2004, environ trois mois après le début des travaux en Suède.

88. En conclusion, la Suède a violé ses obligations découlant des articles 4 et 6 du fait des restrictions au droit de grève et du non-respect de l'obligation qui incombe à l'Etat de promouvoir la négociation collective. En ce qui concerne ce dernier point, la législation aujourd'hui en vigueur permet à certains employeurs de porter un coup aux conventions établies, dont les conditions ne peuvent leur être appliquées, avec les conséquences décrites au paragraphe 82. La Suède a également violé ses obligations au titre de l'article 19.4 en imposant des restrictions au droit de mener des actions collectives contre des entreprises étrangères.

89. La combinaison des nouvelles règles relatives à la paix sociale avec une responsabilité civile et financière totale, sans qu'aucune négligence ne soit exigée, a suscité une grande méfiance au sein des organisations syndicales pour ce qui est de signer des conventions collectives avec des employeurs étrangers. La crainte de commettre des erreurs créant un risque que le syndicat soit contraint de payer des dommages et intérêts élevés s'est traduite par une chute importante du nombre de conventions collectives signées avec les entreprises étrangères ayant des activités en Suède. De ce fait, les travailleurs étrangers ne bénéficient d'aucune protection leur garantissant des conditions raisonnables de salaire et d'emploi lorsqu'ils travaillent en Suède, et les travailleurs suédois sont exposés à la concurrence de travailleurs dont les salaires sont très bas et les conditions d'emploi déplorables. A long terme, cela risque d'avoir des répercussions négatives sur tout le modèle suédois du marché du travail.