



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE FÉDÉRATION SYNDICALE DE LA RÉPUBLIQUE DE IAKOUTIE c. RUSSIE

(Requête n° 29582/09)

ARRÊT

Art. 11 • Constitution d'un syndicat et affiliation à celui-ci • Fédération syndicale condamnée à expulser un syndicat de base de détenus travailleurs au motif que la loi interdit la syndicalisation de cette catégorie de personnes • Liberté syndicale de s'affilier à la fédération et liberté pour la fédération d'admettre un syndicat protégé par l'art. 11 • Travail pénitentiaire non assimilable à un emploi • Difficulté d'exercer la liberté syndicale en détention • Consensus européen insuffisant • Marge d'appréciation étendue non outrepassée

STRASBOURG

7 décembre 2021

DÉFINITIF

07/03/2022

Cet arrêt est devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

**En l'affaire Fédération Syndicale de la République de Iakoutie
c. Russie,**

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Georgios A. Serghides, *président*,

Paul Lemmens,

Dmitry Dedov,

Alena Poláčková,

María Elósegui,

Gilberto Felici,

Erik Wennerström, *juges*,

et de Milan Blaško, *greffier de section*,

Vu la requête (n° 29582/09) dirigée contre la Fédération de Russie et dont une organisation russe, Fédération Syndicale de la République de Iakoutie (« la fédération requérante »), a saisi la Cour le 28 mars 2009 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») ;

Vu la décision de communiquer la requête au gouvernement russe (« le Gouvernement ») ;

Vu les observations des parties ;

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 décembre 2021,

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

INTRODUCTION

1. La présente affaire concerne une restriction légale à la syndicalisation des détenus travailleurs.

EN FAIT

2. La fédération requérante, Fédération Syndicale de la République de Iakoutie, est une organisation non gouvernementale créée en 1991 dans la République de Sakha (Iakoutie), qui est un sujet de la Fédération de Russie. Elle a été représentée devant la Cour par son président, M. A Loginov. Le Gouvernement a été représenté d'abord par MM. G. Matyushkin et M. Galperin, anciens représentants de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, puis par leur successeur à cette fonction, M. M. Vinogradov.

3. Les faits de la cause, tels qu'exposés par les parties, peuvent être résumés comme suit.

4. La colonie pénitentiaire n° 7, un établissement d'État fédéral, est une prison de haute sécurité située à Iakoutsk, à 4 900 km à l'est de Moscou. Ses détenus travaillent dans une scierie et à l'entretien de la prison. De 1998 à 2002, le président de la fédération requérante, M. Loginov, qui était alors

aussi à la tête d'une commission des droits de l'homme, inspecta la prison à plusieurs reprises. Il conclut que l'administration sous-payait ses détenus, les surmenait, retenait leurs prestations d'invalidité, négligeait la sécurité au travail et dissimulait les accidents. Il sensibilisa les détenus à leurs droits.

5. Le 10 janvier 2006, le Parlement modifia le régime de l'enregistrement par l'État des organisations à but non lucratif, par l'effet de quoi les détenus condamnés ne pouvaient constituer une association publique ou s'y affilier (paragraphe 12 ci-dessous).

6. En février 2006, vingt détenus de la colonie pénitentiaire n° 7 se réunirent en le cachant à l'administration et votèrent la création d'un syndicat et son affiliation à la fédération requérante, laquelle admit le syndicat parmi ses membres.

7. Le 18 avril 2006, la restriction instaurée par le Parlement entra en vigueur.

8. En juin 2007, alerté par les médias, le parquet de la république enquêta sur ce syndicat et le déclara illégal. Il estima que le code de l'exécution des peines voyait dans le travail pénitentiaire une méthode de correction et non une activité professionnelle ; que, aux yeux de la loi, les détenus ne partageaient aucun intérêt professionnel ou commercial ; et que la loi modifiée sur les associations publiques interdisait aux détenus condamnés de constituer des associations ou de s'y affilier. Pour ces motifs, il ordonna à la fédération requérante d'exclure le syndicat. La fédération requérante refusa d'obtempérer, opposant la convention de l'Organisation internationale du travail (« OIT ») sur la liberté d'association et la protection du droit syndical de 1948, qui protège les syndicats de l'ingérence du gouvernement.

9. Le parquet demanda en justice l'invalidation de la syndicalisation. Le 21 janvier 2008, le tribunal de Iakoutsk rejeta cette demande au motif que le syndicat avait été constitué avant l'entrée en vigueur de la restriction imposée aux associations de détenus.

10. En août 2008, le parquet saisit à nouveau la justice, sollicitant cette fois l'exclusion du syndicat de la fédération requérante. Par un jugement du 23 septembre 2008, le tribunal appliqua la restriction et donna gain de cause au parquet. Par un arrêt du 10 novembre 2008, la Cour suprême de la Iakoutie confirma ce jugement. Le 10 décembre 2008, la fédération requérante se conforma au jugement et exclut le syndicat de ses rangs.

LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

I. LE DROIT INTERNE

11. L'article 30 de la Constitution de la Fédération de Russie dispose :

« Toute personne jouit du droit d'association, y compris du droit de constituer des syndicats pour la défense de ses intérêts. La liberté d'activité des associations publiques est garantie. »

12. L'article 19 de la loi de 1995 sur les associations publiques, telle que modifiée le 10 janvier 2006, est ainsi libellé :

« Ne peuvent constituer une association ou s'y affilier :

(...)

Une personne détenue après avoir été jugée coupable par un tribunal »

Cette modification s'inscrivait dans le cadre d'un train de mesures législatives (loi fédérale n° 18-FZ) qui instaurait un contrôle sur les organisations à but non lucratif, en ce qui concerne en particulier la cohérence entre leurs objectifs déclarés et leurs activités (avis explicatif du projet de loi n° 233364-4). L'adoption de cette modification avait été précédée de l'échange suivant au sein du Parlement :

« Député V.A. Ryzhkov : Il ne faut pas adopter ce texte (...) Il est inadmissible de pouvoir interdire aux personnes purgeant des peines de prison de constituer une [association] ou de s'y affilier. La Constitution leur interdit seulement de voter ou d'être élu (...) Pourquoi devrions-nous [les] priver de droits constitutionnels et civils fondamentaux ? Je pense que ce serait anticonstitutionnel (...) »

Député A.M. Makarov : Interdire (...) [aux détenus condamnés] de constituer des organisations à but non lucratif ou publiques relève du bon sens. Selon moi, [le contraire] voudrait dire que, par exemple, des violeurs pourraient [constituer] des sociétés pédophiles. Et tant pis pour les enfants (...) La loi sur les associations publiques énonce des droits qui sont faits pour être utilisés, par exemple, le droit de manifester en public. Or, où croyez-vous que [les détenus condamnés] organiseraient des manifestations ? En prison ? »

13. L'article 2 de la loi de 1996 sur les syndicats dispose :

« Un syndicat est une association volontaire de citoyens liés par des intérêts professionnels ou commerciaux communs, créée pour les représenter et promouvoir leurs droits et intérêts sociaux et professionnels. »

14. Voici les dispositions pertinentes du code russe de l'exécution des peines de 1997 :

Article 9

Méthodes classiques de correction

« 2. Les méthodes classiques de correction des condamnés sont notamment (...) le travail utile à la société. »

Article 103

Travail pénitentiaire

« 1. Les détenus condamnés travaillent dans les lieux et aux emplois désignés par l'administration pénitentiaire. »

15. Dans une décision rendue à la demande d'un tiers, la Cour constitutionnelle a confirmé la restriction à la syndicalisation des détenus, au motif que le travail pénitentiaire n'était pas une activité professionnelle et ne nécessitait donc aucune protection syndicale (n° 31-O, 24 janvier 2013).

II. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

16. Il ressort d'une analyse de la législation de trente-six États membres du Conseil de l'Europe qu'une interdiction législative absolue faite aux détenus de constituer un syndicat et de s'y affilier n'existe qu'en République tchèque et en République slovaque. Dans d'autres États membres, il n'existe pas d'interdiction formelle, mais il n'y a pas non plus de reconnaissance expresse dans la loi des droits syndicaux des détenus. Pareille reconnaissance semble souvent dépendre de la question de savoir si les détenus travailleurs sont assimilables à des salariés au sens du droit commun du travail et de la question de la nature de leur régime carcéral. La législation et la pratique en Autriche et en France montrent clairement que les détenus ne peuvent pas être considérés comme des employés ni donc exercer les droits syndicaux. Pour la même raison, et sur le fondement de l'interprétation du régime juridique et de la pratique existants plutôt que sur des bases juridiques claires, ces droits ne semblent ne pas non plus exister pour les détenus dans un certain nombre d'autres États membres, tels que l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, le Monténégro, le Portugal, la Serbie et l'Ukraine. La défense collective par les détenus de leurs droits sociaux n'est pas autorisée en Espagne.

17. Aucune loi ou pratique restrictive n'existe ou n'a été relevée en ce qui concerne l'Arménie, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et la Turquie. Les détenus travailleurs peuvent également bénéficier des droits syndicaux en Albanie, en Géorgie et en Macédoine du Nord si leur emploi peut être considéré comme relevant du droit commun du travail. Au Royaume-Uni et au Luxembourg, la protection des intérêts des détenus est assurée par leurs associations ou organes représentatifs.

18. Il convient de noter qu'il existe généralement des lacunes dans la réglementation spécifique interne des droits syndicaux des détenus, une jurisprudence limitée (Allemagne et Autriche) et seulement quelques exemples tirés de la pratique. Dans la plupart des États membres, la question ne s'est pas posée ou n'a pas été examinée devant les tribunaux nationaux. Le seul exemple existant de syndicat autoproclamé de détenus est celui de la *Gefangenen-Gewerkschaft/Bundesweite Organisation* en Allemagne.

19. Quant aux autres moyens pour les détenus de protéger leurs intérêts, ils peuvent jouir du droit général à la liberté d'association (par exemple, en Allemagne, en Autriche, en Espagne et au Portugal) ou exprimer leur opinion

par l'intermédiaire d'organes représentatifs spéciaux (par exemple, en Belgique, en Bulgarie et en Norvège) ou par des consultations (France). En Bulgarie, une entité spéciale engage des négociations collectives au nom des détenus et conclut des contrats de travail avec les employeurs. Les détenus peuvent également protéger individuellement leurs droits et intérêts professionnels au moyen de recours administratifs ou judiciaires (Croatie, Espagne, Irlande, Roumanie, Slovénie et Turquie).

III. INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

20. Les dispositions pertinentes de la Convention de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée en 1948 et ratifiée par la Russie en 1956, se lisent comme suit :

Article 2

« Les travailleurs (...), sans distinction d'aucune sorte, ont le droit (...) de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations (...) »

Article 9

« 1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale. »

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

21. Invoquant les articles 6 et 11 de la Convention, la fédération requérante se plaint de la restriction légale à la syndicalisation des détenus. Le grief n'appelle un examen que sur le terrain de l'article 11, ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de constituer avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

A. Sur la recevabilité

1. Le Gouvernement

22. Se référant au droit national, à la jurisprudence et aux instruments internationaux, le Gouvernement juge le grief irrecevable pour cinq raisons.

23. Premièrement, le grief serait incompatible *ratione materiae* avec la Convention, la jurisprudence de la Cour refusant aux détenus la liberté d'association et donc la liberté de constituer des syndicats (*Bollan c. Royaume-Uni* (déc.), n° 42117/98, CEDH 2000-V, et *McFeeley et al. c. Royaume-Uni*, n° 8317/78, décision de la Commission du 15 mai 1980, §§ 114-115, Décisions et rapports 20, p. 44).

24. Deuxièmement, le grief serait incompatible *ratione personae* avec la Convention, la fédération requérante n'ayant pas qualité de victime puisque la restriction aurait lésé le syndicat des détenus, lequel aurait pu saisir la Cour lui-même. Le syndicat n'aurait jamais autorisé le représentant de la fédération, M. Loginov, à le représenter.

25. Troisièmement, la requête serait anonyme car elle ne comporterait pas les noms des syndicalistes.

26. Quatrièmement, la fédération requérante n'aurait pas épuisé les voies de recours internes puisqu'elle aurait pu demander à la Cour constitutionnelle d'abroger l'article incriminé de la loi sur les associations publiques (*Kronkalns c. Lettonie* (déc.), n° 21694/06, §§ 38, 39 et 41, 17 septembre 2013, et *Süßmann c. Allemagne*, 16 septembre 1996, § 37, *Recueil des arrêts et décisions* 1996 IV). La Cour constitutionnelle aurait constitué un recours disponible et effectif et il aurait même été le seul recours de la fédération requérante contre la loi incriminée (*Hesse-Anger et Anger c. Allemagne* (déc.), n° 45835/99, CEDH 2001 VI). La fédération requérante aurait également pu demander un recours en supervision de l'arrêt du 10 novembre 2008.

27. Enfin, le grief serait manifestement mal fondé.

2. La fédération requérante

28. La fédération requérante soutient qu'en excipant d'une irrecevabilité, le Gouvernement collabore avec l'administration afin de discréditer les syndicalistes.

3. La Cour

29. Sur la compatibilité *ratione materiae* avec la Convention, la Cour considère que les affaires *Bollan* et *McFeeley* (précitées) ne permettent pas d'étayer la thèse du Gouvernement puisque ce qu'elles excluent, c'est non pas le droit d'association des détenus mais la liberté de mener une vie sociale. À cet égard, la Cour rappelle que l'article 11 § 1 envisage la liberté syndicale comme une forme ou un aspect particulier de la liberté d'association et que

le paragraphe 2 n'exclut aucune catégorie professionnelle de la portée de l'article 11 (*Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, § 145, CEDH 2013).

30. Sur la compatibilité *ratione personae* avec la Convention, la Cour rappelle que l'article 11 protège aussi bien les travailleurs que les syndicats (*The National Association of Teachers in Further and Higher Education c. Royaume-Uni*, n° 28910/95, décision de la Commission du 16 avril 1998, non publiée). Autant un travailleur doit être libre de s'affilier à un syndicat, autant celui-ci doit être libre de choisir ses membres (*Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, n° 11002/05, § 39, 27 février 2007). Par extension, autant un syndicat doit être libre de s'affilier à une fédération, autant celle-ci doit être libre d'admettre le syndicat.

31. Sur l'anonymat allégué de la requête, la Cour relève que c'est la fédération qui est la requérante, et non ses membres (syndicats) ni les adhérents à ceux-ci (syndicalistes). La fédération s'est bel et bien identifiée.

32. Quant à l'épuisement des voies de recours internes, la Cour considère que ni la Cour constitutionnelle ni le recours en supervision n'étaient des recours à épuiser (*Ognevenko c. Russie*, n° 44873/09, 20 novembre 2018, et *Denisov c. Russie* (déc.), n° 33408/03, 6 mai 2004, et *Abramyan et autres c. Russie* (déc.), n°s 38951/13 et 59611/13, §§ 97-100, 12 mai 2015).

33. Constatant que la requête n'est ni manifestement mal fondée ni irrecevable pour l'un quelconque des autres motifs énumérés à l'article 35 de la Convention, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. La fédération requérante

34. La fédération requérante soutient que l'administration pénitentiaire a fait indûment obstacle à la syndicalisation.

2. Le Gouvernement

35. Selon le gouvernement, le droit de constituer des syndicats et de s'y affilier n'appartient qu'aux personnes libres. Ce droit découlerait de la liberté de disposer de sa force de travail et de choisir son métier, et ne concernerait donc que les salariés. Le travail pénitentiaire serait d'une autre nature. Connue en russe sous le nom de « contrainte au travail » (*привлечение к труду*), il serait une obligation légale et une composante du régime pénal. Il serait régi par le droit public : les détenus ne concluraient pas de contrats ni ne conduiraient des négociations collectives et seraient sanctionnés en cas d'arrêt de travail. Ils n'auraient pas besoin de se syndiquer car ils ne partageraient aucun intérêt professionnel ou commercial. Leurs droits seraient déjà préservés par l'administration pénitentiaire, qui serait supervisée

par la direction des prisons, le parquet, les tribunaux, les autorités locales, les médiateurs, les organes internationaux et les conseils d'administration. En outre, les syndicats risqueraient de nuire à la discipline carcérale et d'inciter les détenus à exprimer des revendications et à rechercher des privilèges pour leurs meneurs au détriment de la correction.

3. *Appréciation de la Cour*

a) **Sur l'existence d'une restriction au droit de constituer un syndicat et de s'y affilier**

36. La Cour estime que le jugement du 23 septembre 2008 par lequel le tribunal de Iakoutsk a ordonné à la fédération requérante d'exclure le syndicat a restreint le droit de cette dernière découlant de l'article 11 de la Convention.

b) **Sur la question de savoir si cette restriction était prévue par la loi**

37. La Cour relève que cette restriction était prévue par la loi, notamment la loi de 1995 sur les associations publiques et la loi de 1996 sur les syndicats (paragraphe 12 et 13 ci-dessus).

c) **Sur la question de savoir si cette restriction poursuivait un but légitime**

38. La Cour considère qu'à l'instar des autres droits reconnus aux détenus par la Convention, leur droit de constituer un syndicat et de s'y affilier peut être restreint pour des raisons de sécurité, en particulier pour la défense de l'ordre et la prévention du crime (voir, *mutatis mutandis*, *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, § 69, CEDH 2005 IX).

d) **Sur la question de savoir si cette restriction était nécessaire dans une société démocratique**

39. La Cour rappelle que, en principe, les détenus continuent de jouir de tous les droits et libertés fondamentaux garantis par la Convention, à l'exception du droit à la liberté, lorsqu'une détention régulière entre expressément dans le champ d'application de l'article 5 de la Convention. Par exemple, les détenus ne peuvent être soumis à des mauvais traitements ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, interdits par l'article 3 ; ils continuent de jouir du droit au respect de la vie familiale, du droit à la liberté d'expression, du droit de pratiquer leur religion, du droit d'avoir un accès effectif à un avocat ou à un tribunal aux fins de l'article 6, du droit au respect de la correspondance et du droit de se marier. Il n'est donc pas question qu'un détenu perde ses droits garantis par la Convention du seul fait qu'il a été incarcéré à la suite d'une condamnation (*ibidem*, §§ 69-70).

40. La Cour rappelle également que la liberté syndicale est un élément essentiel du dialogue social entre travailleurs et employeurs et, par là même, un outil important dans la recherche de la justice et de la paix sociales (*Sindicatul « Păstorul cel Bun »*, précité, § 130).

41. Une société démocratique ne peut imposer des restrictions aux syndicats que pour des raisons convaincantes et impérieuses. La Cour doit être convaincue que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés dans la Convention et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, § 119, CEDH 2008, avec d'autres références).

42. Vu le caractère sensible des questions sociales et politiques liées à la recherche d'un juste équilibre entre les intérêts respectifs des salariés et des employeurs et compte tenu du fort degré de divergence entre les systèmes nationaux à cet égard, les États contractants bénéficient d'une ample marge d'appréciation quant à la manière d'assurer la liberté syndicale et la possibilité pour les syndicats de protéger les intérêts professionnels de leurs membres (*Sindicatul « Păstorul cel Bun »*, précité, § 133).

43. Même si la Convention ne définit pas précisément la notion de « syndicat » au-delà de l'indication générale qu'il s'agit d'une association ayant pour but de défendre les intérêts de ses membres, dans la plupart des cas examinés par la Cour, il s'agit d'employés et, plus généralement, de personnes se trouvant dans une « relation de travail » (*Manole et « Les Cultivateurs Directs de Roumanie » c. Roumanie*, n° 46551/06, § 59, 16 juin 2015).

44. Passant aux circonstances de l'espèce, la Cour convient avec le Gouvernement que le travail pénitentiaire n'est pas assimilable à un emploi. En effet, comme elle l'a déjà noté, le travail pénitentiaire diffère à de nombreux égards du travail des salariés ordinaires. Il vise principalement à assurer la réadaptation et la resocialisation des détenus, tend à la réinsertion et est obligatoire (*Stummer c. Autriche* [GC], n° 37452/02, §§ 93-94, CEDH 2011). La Cour constitutionnelle russe a exprimé un avis similaire (paragraphe 15 ci-dessus).

45. Certes, la Convention vise à garantir des droits non pas théoriques ou illusoire mais concrets et effectifs (*Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, § 24, série A n° 32), mais la liberté syndicale peut être difficile à exercer en détention. Toutefois, la Cour rappelle que la Convention est un « instrument vivant » (*Demir et Baykara*, précité, § 146) et qu'il se peut donc que l'évolution dans ce domaine nécessite à un moment donné l'élargissement de la liberté syndicale aux détenus travailleurs, surtout s'ils travaillent pour un employeur privé (*Stummer*, précité, § 94). En effet, le paragraphe 2 de l'article 11 n'exclut aucun groupe professionnel du champ d'application de cet article. Tout au plus les autorités nationales peuvent-elles imposer à certains de leurs employés des « restrictions légitimes » conformes à l'article 11 § 2 (*Sindicatul « Păstorul cel Bun »*, précité, § 145).

46. Néanmoins, eu égard à la pratique actuelle des États membres du Conseil de l'Europe (paragraphe 16–19 ci-dessus), il n'apparaît pas exister de consensus suffisant pour interpréter l'article 11 dans le sens défendu par la fédération requérante.

47. La Cour en conclut que la décision par laquelle les juridictions internes ont ordonné à la fédération requérante d'exclure le syndicat de détenus travailleurs n'a pas outrepassé la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales en la matière, et que la restriction dénoncée était donc nécessaire dans une société démocratique au sens du second paragraphe de l'article 11.

48. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 7 décembre 2021, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Milan Blaško
Greffier

Georges Ravarani
Président

Au présent arrêt se trouve joint le texte de l'opinion individuelle commune aux juges Serghides et Lemmens, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement de la Cour.

G.R.
M.B.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES
LEMMENS ET SERGHIDES

(Traduction)

1. À notre regret, nous ne pouvons nous rallier à la majorité. À notre avis, il y a eu violation de l'article 11 de la Convention.

2. Cette affaire concerne une décision ordonnant l'exclusion de la fédération syndicale requérante du syndicat formé par un certain nombre de détenus d'une prison de haute sécurité à Iakoutsk. La décision a été rendue par le tribunal de Iakoutsk, sur la base de l'article 19 de la loi de 1995 sur les associations publiques. Cette disposition interdit aux détenus de constituer une association ou de s'y affilier.

Nous nous attacherons à la question de savoir si la décision d'exclusion peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique ».

3. La majorité entame son analyse en rappelant deux principes :

– les détenus continuent en règle générale de jouir de tous les droits et libertés fondamentaux garantis par la Convention, à l'exception du droit à la liberté (paragraphe 39 de l'arrêt) ; en effet, comme la Cour l'a dit, « la Convention ne saurait s'arrêter au portail de la prison » (*Khodorkovskiy et Lebedev c. Russie*, n^{os} 11082/06 et 13772/05, § 836, 25 juillet 2013, et *Klibisz c. Pologne*, n^o 2235/02, § 354, 4 octobre 2016) ;

– les restrictions à la liberté syndicale doivent être fondées sur des « raisons convaincantes et impérieuses » (paragraphe 41 de l'arrêt, renvoyant à l'arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n^o 34503/97, § 119, CEDH 2008).

Nous adhérons nous aussi à ces principes.

4. La majorité dit essentiellement que le travail pénitentiaire n'est pas assimilable à un emploi ordinaire (paragraphe 44 de l'arrêt) et que, s'il sera peut-être nécessaire à l'avenir d'élargir la liberté syndicale aux détenus travailleurs (paragraphe 45 de l'arrêt), le moment n'est actuellement pas encore venu d'interpréter l'article 11 de la Convention en ce sens (paragraphe 46 de l'arrêt).

Nous estimons que ce raisonnement repose davantage sur des motifs d'opportunité que sur des motifs juridiques. De plus, nous considérons que la conclusion à laquelle est parvenue la majorité ne peut se justifier par des motifs juridiques.

5. Bien évidemment, nous ne sommes pas aveugles aux réalités de la vie carcérale. Permettre aux détenus de s'affilier à un syndicat (ou à n'importe quelle association, d'ailleurs) et de mettre en place des activités syndicales pourrait conduire à des situations nuisibles à la discipline carcérale, voire engendrer des désordres. Nous n'avons aucune difficulté à accepter que les autorités compétentes aient le droit de réglementer les activités des associations formées par des détenus. Il est, par exemple, tout à fait légitime

d'interdire les actions collectives susceptibles de gravement nuire à la sécurité ou à l'ordre dans les prisons.

Mais là n'est pas l'objet de la présente affaire. L'ingérence litigieuse porte sur une interdiction totale des syndicats dans le contexte carcéral. Comme la Cour l'a jugé, les exceptions autorisées au droit à la liberté d'association sont d'interprétation restrictive (voir, entre autres, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, § 38, *Recueil des arrêts et décisions* 1998 IV), de manière à protéger concrètement et efficacement cette liberté (*Demir et Baykara*, précité, § 146, et *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) et Norwegian Transport Workers' Union (NTF) c. Norvège*, n° 45487/17, § 96, 10 juin 2021). Une interdiction totale va à l'encontre de ce principe d'effectivité (pour un cas d'application, voir *Demir et Baykara*, précité, §§ 125-127).

6. Nous ne sommes pas en mesure de cerner les « raisons convaincantes et impérieuses » qui permettraient de justifier une telle interdiction totale. Nous ne voyons même aucune raison qui pourrait être regardée comme (simplement) suffisante pour justifier une interdiction totale.

Toute restriction à la liberté d'association, y compris la liberté syndicale, même dans un contexte carcéral, doit ménager un juste équilibre entre les droits des personnes concernées et l'intérêt général poursuivi par les pouvoirs publics. À notre avis, il n'a pas été démontré que l'équilibre trouvé en l'espèce fût juste.

7. S'agissant des droits des détenus concernés, nous estimons qu'en tant qu'individus incarcérés, ils se trouvaient dans une situation vulnérable (*Salman c. Turquie* [GC], n° 21986/93, § 99, CEDH 2000-VII), et que cela vaut pour leurs conditions de travail. Étant à la tête d'une commission des droits de l'homme, le président de la fédération requérante avait indiqué, après plusieurs visites à la prison, « que l'administration sous-payait ses détenus, les surmenait, retenait leurs prestations d'invalidité, négligeait la sécurité au travail et dissimulait les accidents » (paragraphe 4 de l'arrêt). Nous ne pouvons nous prononcer sur le bien-fondé de ces accusations. Il suffit de noter que pareilles plaintes ne sont pas rares et qu'elles peuvent donner matière à débat. En effet, la Cour a déjà été saisie de plaintes relatives au travail pénitentiaire émanant de détenus d'autres prisons (voir, entre autres, *Georgiev c. ex-République yougoslave de Macédoine*, n° 26984/05, §§ 69-75, 19 avril 2012, et *Niculescu c. Roumanie*, n° 25333/03, §§ 65-73, 25 juin 2013). Le Comité européen des droits sociaux a également mis en avant la nécessité d'encadrer, de façon appropriée, le travail des détenus en particulier s'il est effectué pour le compte d'autres employeurs que l'administration pénitentiaire (Conclusions 2012, Introduction Générale, Observation Interprétative de l'article 1§2 ; tiré du Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, 2018, p. 61, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-fr/1680939fa8>).

Il y a donc, à notre avis, matière à protéger les droits sociaux des détenus travailleurs. Compte tenu de leur situation vulnérable, les détenus peuvent même avoir un intérêt particulier à faire respecter leur droit de s'affilier à une association qui défend leurs droits individuels et collectifs. La Cour a jugé que la liberté syndicale peut être « un élément essentiel du dialogue social entre travailleurs et employeurs et, par là même, un outil important dans la recherche de la justice et de la paix sociales » (*Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, § 130, CEDH 2013, cité au paragraphe 40 du présent arrêt). Il n'y a aucune raison que cela ne s'applique pas, en principe, au contexte carcéral. Même si le dialogue engagé est différent lorsqu'il existe une relation d'autorité particulière, comme en milieu carcéral, il ne doit pas être exclu comme moyen d'atteindre ou de promouvoir « la justice et la paix sociales ».

8. S'agissant du but d'intérêt général poursuivi par les pouvoirs publics, le simple fait que les conditions de travail des détenus soient différentes de celles des travailleurs ordinaires (*Stummer c. Autriche* [GC], n° 37452/02, § 93, CEDH 2011, cité au paragraphe 44 du présent arrêt) ne saurait selon nous constituer à lui seul un motif suffisant pour interdire aux détenus de constituer un syndicat ou de s'y affilier. Comme le reconnaît la majorité, l'article 11 § 2 de la Convention n'exclut aucune catégorie professionnelle de la portée de cette disposition (paragraphe 29 de l'arrêt) ; tout au plus les autorités nationales peuvent-elles imposer à certains de leurs employés des « restrictions légitimes » conformes à l'article 11 § 2 (*Sindicatul « Păstorul cel Bun »*, précité, § 145, *Manole et « Les Cultivateurs Directs de Roumanie » c. Roumanie*, n° 46551/06, § 62, 16 juin 2015, et *Ognevenko c. Russie*, n° 44873/09, § 59, 20 novembre 2018).

Il est difficile de dire si le Gouvernement invoque l'un quelconque des buts particuliers énumérés à l'article 11 § 2 de la Convention (paragraphe 35 de l'arrêt). Quoi qu'il en soit, la majorité accepte la défense de l'ordre et la prévention du crime comme justification de l'interdiction (paragraphe 38 de l'arrêt). Or, une référence générale à la nécessité de prévenir le crime et de défendre l'ordre, sans une appréciation concrète des risques posés par les activités syndicales dans la prison concernée, ne permet de tirer aucune conclusion quant au poids à accorder à ce but d'intérêt général. Nous notons en outre qu'en imposant aux détenus une interdiction générale et absolue de se syndiquer, l'article 19 de la loi de 1995 sur les associations publiques ne permet pas d'évaluer si une mesure moins draconienne aurait pu permettre d'atteindre le même but légitime de prévention du crime ou de défense de l'ordre (voir, en comparaison, *Roman Zakharov c. Russie* [GC], n° 47143/06, § 260, CEDH 2015).

9. Nous ne sommes donc pas convaincus qu'un juste équilibre ait été trouvé. Pour que la Cour parvienne à la conclusion que l'interdiction litigieuse était « nécessaire », le Gouvernement aurait dû livrer une

démonstration plus précise. Nous estimons qu'il n'a pas satisfait à l'obligation de fournir une justification suffisante.

10. La majorité semble bien consciente que l'ingérence dénoncée était contraire au droit à la liberté d'association de la fédération requérante. Or, elle s'appuie sur une absence *a priori* de consensus parmi les États membres du Conseil de l'Europe¹ pour reporter le constat d'une violation de l'article 11 à une date ultérieure (paragraphe 45-46 de l'arrêt).

Il est paradoxal que la majorité évoque simultanément le fait que les droits de la Convention sont censés être concrets et effectifs et que la Convention est un instrument vivant (paragraphe 45 de l'arrêt). Nous sommes d'accord pour rattacher la doctrine de l'instrument vivant au principe de l'effectivité. Cependant, à notre regret, nous ne pouvons souscrire à la suite du raisonnement de la majorité, qui semble à nos yeux tout à fait à l'opposé de ce qu'impliquent ce principe et cette doctrine : en réalité, la majorité réduit la liberté syndicale à un droit théorique et illusoire pour un groupe précis de travailleurs, et elle fait de l'article 11 de la Convention, pour ces travailleurs, une belle endormie, que seul un groupe notable d'États membres pourrait réveiller.

Nous trouvons cette approche trop restrictive. Nous pouvons bien sûr comprendre très clairement les motifs d'opportunité qui sous-tendent l'approche de la majorité. Mais il y a un moment où le droit (la Convention) prime l'opportunité. *Dura lex sed lex*. Lorsqu'une loi, une pratique ou une décision n'est pas compatible avec la Convention, ou à tout le moins lorsque le Gouvernement ne fournit pas les justifications nécessaires, il incombe à la Cour d'assumer ses responsabilités et de statuer comme il se doit. L'apparition d'un consensus parmi les États membres du Conseil de l'Europe peut inciter la Cour à retenir une interprétation dynamique de la Convention, mais l'absence d'un tel consensus – ou l'absence *a priori* de consensus² – ne devrait pas faire obstacle à une interprétation, dynamique ou non, qui est justifiée par d'autres motifs.

11. En conclusion, il est clair que les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation dans la réglementation de l'exercice de la liberté syndicale dans les prisons. Elles ont le droit de restreindre les activités syndicales, à condition qu'elles puissent invoquer des motifs pertinents et suffisants et que la restriction ne soit pas disproportionnée. Tout cela ne fait aucun doute.

¹ Nous ne discuterons pas de l'existence ou non d'une absence de consensus. Nous tenons toutefois à attirer l'attention sur le fait que seuls deux États, la République tchèque et la République slovaque, interdisent de manière absolue aux détenus de constituer des syndicats et d'y adhérer (paragraphe 16 de l'arrêt). Il nous semble que dans la plupart des autres États, la situation quant à la possibilité de constituer des syndicats et d'y adhérer est au mieux floue, et nous aurions préféré que la majorité fût plus prudente dans son « interprétation » du cadre juridique et de la pratique existants (*ibidem*).

² Voir note de bas de page 1.

ARRÊT FÉDÉRATION SYNDICALE DE LA RÉPUBLIQUE DE IAKOUTIE c. RUSSIE
(OPINION SÉPARÉE)

La majorité conclut que la décision d'exclure de la fédération syndicale le syndicat des détenus travailleurs n'a pas excédé la marge d'appréciation dont jouissaient les autorités nationales (paragraphe 47 de l'arrêt).

Or, l'arrêt émet une réserve qui indique que la question n'est pas réglée une fois pour toutes.

Si nous approuvons cette réserve, nous regrettons que la majorité n'envoie pas un message plus fort aux autorités russes. Nous estimons, sur la base des éléments du dossier, que la nécessité d'une interdiction générale et absolue n'a pas été démontrée, et que l'article 11 a donc été violé.