



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

COUR (PLÉNIÈRE)

AFFAIRE YOUNG, JAMES ET WEBSTER c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 7601/76; 7806/77)

ARRÊT

STRASBOURG

13 août 1981

En l'affaire Young, James et Webster,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, statuant en séance plénière par application de l'article 48 de son règlement et composée des juges dont le nom suit:

MM. G. WIARDA, *président*,
R. RYSSDAL,
M. ZEKIA,
J. CREMONA,
THÓR VILHJÁLMSSON,
W. GANSHOF VAN DER MEERSCH,
Mme D. BINDSCHEDLER-ROBERT,
MM. D. EVRIGENIS,
G. LAGERGREN,
L. LIESCH,
F. GÖLCÜKLÜ,
F. MATSCHER,
J. PINHEIRO FARINHA,
E. GARCIA DE ENTERRIA,
L.-E. PETTITI,
B. WALSH,
M. SØRENSEN,
Sir Vincent EVANS,
MM. R. MACDONALD,
C. RUSSO,
R. BERNHARDT,

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

Après avoir délibéré en chambre du conseil les 5 et 6 mars, puis les 25 et 26 juin 1981,

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

PROCEDURE

1. L'affaire Young, James et Webster a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission"). A son origine se trouvent deux requêtes dirigées contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord; trois ressortissants de cet État, MM. Ian McLean Young, Noël Henry James et Ronald Roger Webster, les avaient introduites en 1976 et 1977, en vertu de l'article 25 (art. 25) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés

fondamentales ("la Convention"), devant la Commission qui en ordonna la jonction le 11 mai 1978.

2. La demande de la Commission a été déposée au greffe le 14 mai 1980, dans le délai de trois mois ouvert par les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47). Elle renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration du Royaume-Uni reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision de celle-ci sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent ou non, de la part de l'État défendeur, un manquement aux obligations lui incombant aux termes des articles 9, 10, 11 et 13 de la Convention (art. 9, art. 10, art. 11, art. 13).

3. La Chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit Sir Gerald Fitzmaurice, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. G. Balladore Pallieri, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 4 juin 1980, celui-ci a désigné par tirage au sort, en présence du greffier, les cinq autres membres à savoir M. G. Wiarda, M. J. Cremona, M. Thór Vilhjálmsson, M. R. Ryssdal et Mme D. Bindschedler-Robert (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43). Sir Vincent Evans a remplacé ultérieurement Sir Gerald Fitzmaurice (article 2 par. 3 du règlement).

4. M. Balladore Pallieri a assumé la présidence de la Chambre (article 21 par. 5 du règlement). Par l'intermédiaire du greffier, il a recueilli l'opinion de l'agent du gouvernement du Royaume-Uni ("le Gouvernement"), ainsi que celle des délégués de la Commission, au sujet de la procédure à suivre. Le 25 juin 1980, il a décidé que l'agent aurait jusqu'au 25 septembre pour présenter un mémoire et que les délégués pourraient y répondre par écrit dans les deux mois du jour où le greffier le leur aurait communiqué. Les 20 août, 24 octobre et 13 novembre, il a consenti à proroger le premier de ces délais jusqu'aux 25 octobre, 14 novembre et 5 décembre respectivement.

5. Le 25 novembre 1980, la Chambre a résolu, en vertu de l'article 48 du règlement, de se dessaisir avec effet immédiat au profit de la Cour plénière.

6. Le mémoire du Gouvernement est parvenu au greffe le 5 décembre 1980. Le 4 février 1981, les délégués ont transmis à la Cour un mémoire qui leur avait été adressé au nom des requérants; ils ont précisé qu'ils se réservaient de formuler leurs propres observations lors des audiences.

Le 29 janvier, le président a chargé le greffier d'obtenir certains documents auprès de la Commission et du Gouvernement qui les ont produits les 4 et 19 février respectivement.

7. Le 10 février 1981, M. Wiarda, élu président de la Cour à la suite de la mort de M. Balladore Pallieri, a fixé au 3 mars la date d'ouverture de la procédure orale après avoir consulté agent du Gouvernement et délégués de la Commission par l'intermédiaire du greffier.

Le Gouvernement a déposé quelques pièces de plus le 27 février.

8. Le 3 mars la Cour a tenu, aussitôt avant le début des audiences, une réunion consacrée à leur préparation. A cette occasion elle a décidé d'office,

en vertu de l'article 38 par. 1 du règlement, d'entendre un représentant du British Trades Union Congress (Confédération syndicale britannique), à titre d'information, sur certaines questions de fait (y compris le droit et la pratique anglais).

9. Les débats se sont déroulés en public les 3 et 4 mars, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. D. EDWARDS, juriconsulte,
ministère des affaires étrangères et du Commonwealth, *agent,*

Sir Ian PERCIVAL, Q. C., Solicitor-general,

MM. S. BROWN, avocat,

N. BRATZA, avocat, *conseils,*

MM. H. STEEL, Law Officer's Department,

J. BILLAM, ministère du travail,

C. TUCKER, ministère du travail,

N. MELLISH, ministère du travail, *conseillers;*

- pour la Commission

MM. J. FAWCETT,

G. SPERDUTI,

J. FROWEIN, *délégués,*

M. D. CALCUTT, Q. C., ainsi que MM. C. KOLBERT et C.

MITCHELL-HEGGS, avocats,

assistant les délégués (article 29 par. 1, seconde phrase, du
règlement de la Cour).

La Cour a entendu les délégués et les personnes les assistant, Sir Ian Percival pour le Gouvernement et, à la suite de sa décision du 3 mars, Lord Wedderburn of Charlton, avocat, professeur de droit à l'Université de Londres, pour le Trades Union Congress.

10. Les délégués de la Commission ont produit en séance divers documents. L'un d'entre eux s'intitulait "mémoire (moyens de fait et de droit) du Trades Union Congress". La Cour a résolu de le prendre en considération quant aux renseignements de fait qu'il pouvait renfermer, à l'exclusion de tout argument juridique.

11. En application de décisions arrêtées par la Cour après les débats, le greffe a reçu:

- le 3 avril 1981, la réponse du Gouvernement à certaines questions posées aux comparants par la Cour pendant les audiences;

- le 6 avril 1981, la réponse des requérants auxdites questions, avec leurs observations sur les thèses défendues par Sir Ian Percival dans sa plaidoirie;

- le 22 avril 1981, des observations des requérants sur ce que Lord Wedderburn avait déclaré devant la Cour et sur des points de fait dont traitait le "mémoire" mentionné au paragraphe 10 ci-dessus;

- le 11 mai 1981, des commentaires du Gouvernement sur les observations parvenues le 6 avril.

Les documents émanant des requérants ont été communiqués à la Cour par les délégués de la Commission.

FAITS

12. MM. Young, James et Webster travaillaient à la Société des chemins de fer britanniques (British Railways Board, en abrégé "British Rail"). En 1975, elle conclut avec trois syndicats un accord de "closed shop" subordonnant désormais pareil emploi à l'affiliation à l'un de ces derniers. Faute de remplir cette condition, les requérants furent renvoyés en 1976. Ils se prétendent victimes de violations des articles 9, 10, 11 et 13 (art. 9, art. 10, art. 11, art. 13) de la Convention.

I. CONTEXTE GENERAL ET DROIT INTERNE

A. Les "closed shops" et les licenciements

Généralités

13. Pour l'essentiel, un closed shop est une entreprise ou un atelier dans lesquels, à la suite d'un accord ou arrangement entre un ou des syndicats et un ou des employeurs ou associations d'employeurs, les salariés d'une catégorie déterminée sont, en pratique, obligés d'appartenir ou adhérer à un syndicat désigné. La loi n'astreint pas les employeurs à recueillir directement le consentement ou avis de chaque salarié avant de donner effet à de tels accords ou arrangements. Ceux-ci varient beaucoup par leur forme et leur substance. On distingue souvent, notamment, entre "pre-entry" shop (le salarié doit s'affilier au syndicat avant son embauchage) et "post-entry" shop (il doit s'y inscrire après coup dans un délai raisonnable); le second type se rencontre plus couramment.

L'institution du closed shop existe depuis très longtemps au Royaume-Uni. Ces dernières années, les arrangements en la matière ont gagné en précision cependant qu'augmentait le nombre des travailleurs concernés (environ 5 millions en 1980, contre 3.750.000 dans les années 1960). Des études récentes portent à croire que dans bien des cas l'obligation d'adhérer à un syndicat désigné ne s'étend pas aux salariés non syndiqués déjà en fonctions.

Le droit en vigueur jusqu'à 1971

14. Jusqu'en 1971, la législation ne traitait pas explicitement de la pratique du closed shop. Néanmoins, depuis les années 1920 les tribunaux

reconnaissaient la légitimité de l'objectif syndical consistant à promouvoir les intérêts des syndicats au point d'imposer le licenciement des non-syndiqués ou l'interdiction de les embaucher. Toutefois, au regard de la common law il y avait entente délictueuse (unlawful conspiracy) si en invoquant un closed shop à l'encontre de quelqu'un on allait au-delà de ce que les tribunaux regardaient comme la défense d'intérêts syndicaux authentiques (Huntley v. Thornton, All England Law Reports, 1957, vol. 1, p. 234; Morgan v. Fry, ibidem 1967, vol. 2, p. 386).

Dans son rapport de 1968, la Commission royale sur les syndicats et les associations patronales (Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations), tout en écartant la possibilité de prohiber le closed shop, examina les garanties à ménager en faveur des personnes se trouvant en présence d'un closed shop. Ainsi, la majorité de ses membres estima qu'un salarié congédié pour avoir refusé d'adhérer à un syndicat après l'instauration d'un closed shop devrait obtenir gain de cause contre son employeur dans une action pour licenciement abusif s'il réussissait à prouver que son refus s'appuyait sur des motifs sérieux.

15. Avant 1971, les droits et obligations des parties à un contrat de travail obéissaient pour l'essentiel à la common law. Abstraction faite des licenciements justifiés sans préavis (justified summary dismissal), il était licite de congédier un salarié, même sans motif, moyennant le préavis requis. Un salarié renvoyé sans ce préavis avait un seul recours: réclamer en justice le montant de la rémunération qu'il aurait perçue pendant le délai de préavis; les tribunaux n'ordonnaient pas à l'employeur de le réembaucher. Ces principes valaient par exemple pour les licenciements causés par l'adhésion, ou le refus d'adhésion, d'un salarié à un syndicat.

La loi de 1971 sur les relations professionnelles

16. Depuis 1971, le parlement intervient davantage dans les domaines sous examen et les changements de majorité au pouvoir ont entraîné des modifications de la portée et du contenu de la législation en vigueur. La première mesure d'envergure consista dans la loi de 1971 sur les relations professionnelles (Industrial Relations Act), qui à deux égards transforma radicalement la situation résultant de la common law.

17. Tout d'abord, la loi de 1971 accorda aux salariés (sous réserve de certaines exceptions) le droit de ne pas être abusivement licenciés. Il devint illégal de renvoyer quelqu'un sans motif, même si on lui adressait le préavis nécessaire. Quiconque s'estimait congédié de manière abusive pouvait saisir un tribunal du travail (industrial tribunal); celui-ci pouvait lui allouer des dommages-intérêts, ou recommander son réengagement, sauf si le licenciement se fondait sur un ou plusieurs des motifs prévus dans la loi (inaptitude, mauvaise conduite, excédent de main-d'oeuvre, etc.) ou sur un autre motif grave, et s'il s'avérait que l'employeur avait agi raisonnablement en considérant ce ou ces motifs comme suffisants. La loi

laissait intacts les droits que le salarié possédait en vertu de la common law, mais dans la pratique les titulaires du nouveau droit les ont peu invoqués.

18. En second lieu, la loi de 1971 introduisit des normes expresses destinées à rendre illicite le jeu de la plupart des closed shops. Non seulement elle frappa de nullité les accords de closed shop avant l'embauche, mais encore elle donna aux travailleurs, sous réserve de certaines exceptions, le droit de ne pas se syndiquer ou de refuser de s'inscrire à un syndicat déterminé. Dans le contexte des règles relatives aux licenciements abusifs et par contraste avec la situation en common law (paragraphe 15 in fine ci-dessus), elle précisa qu'il fallait considérer comme abusif un licenciement motivé par l'exercice de ce droit ou l'intention de l'exercer.

19. D'après un Livre vert sur les immunités syndicales (Trade Union Immunities), publié par le gouvernement britannique en janvier 1981, la loi de 1971 rencontra une forte résistance auprès des syndicats et nombre d'employeurs et de syndicats en tournèrent les clauses relatives au closed shop, lequel continua sans grand changement.

Le droit en vigueur à l'époque des événements qui ont donné naissance aux requêtes

20. La loi de 1974 sur les syndicats et les relations du travail (Trade Union and Labour Relations Act, en abrégé "la TULRA") abrogea celle de 1971. Celles de ses prescriptions qui s'appliquent en l'espèce sont entrées en vigueur le 16 septembre 1974.

21. L'abrogation de la loi de 1971 sur les relations professionnelles supprima l'interdiction des closed shops et le droit de ne pas se syndiquer. Cependant, la législation ne retrouva pas entièrement son état antérieur à 1971. En effet, la TULRA maintenait la protection contre les licenciements abusifs; un closed shop pouvant amener à priver de son emploi un individu qui ne voulait pas adhérer à un syndicat désigné, il fallait indiquer dans quelles conditions exactes on devait regarder comme non abusif (fair) un renvoi fondé sur ce motif. En conséquence, la TULRA

a) énumérait - par référence au concept, défini par elle, d'"accord sur l'appartenance syndicale" (union membership agreement) - les circonstances dans lesquelles une situation de closed shop était censée exister;

b) énonçait le principe que, dans une telle situation, il y avait lieu de réputer non abusif, aux fins de la législation en matière de licenciements abusifs, le renvoi d'un salarié pour refus de devenir membre d'un syndicat désigné;

c) prévoyait, à titre d'exceptions, que pareil renvoi devait passer pour abusif si l'intéressé se refusait de bonne foi

(i) en raison de convictions religieuses, à s'affilier à un syndicat quelconque;

(ii) pour des motifs sérieux, à s'affilier à un syndicat déterminé.

22. La TULRA confirma aussi la loi de 1971 en tant que celle-ci avait habilité les tribunaux du travail à allouer une indemnité aux salariés congédiés de manière abusive. Toutefois, la loi de 1975 sur la protection de l'emploi (Employment Protection Act) remplaça plus tard le pouvoir de recommander le réengagement de tels salariés par celui, discrétionnaire, de prescrire leur réintégration ou réengagement dans certaines circonstances (notamment si cette solution paraissait "réalisable"). Elle ajoutait que si cet ordre n'était pas exécuté, l'intéressé devait recevoir l'indemnité habituelle pour licenciement abusif et, dans certains cas, une somme supplémentaire.

23. La TULRA fut remaniée sur divers points par la loi de 1976 portant amendement de la loi sur les syndicats et les relations du travail (Trade Union and Labour Relations (Amendment) Act, en abrégé "la loi d'amendement"), qui entra en vigueur le 25 mars 1976. Ainsi, la seconde des exceptions mentionnées au paragraphe 21 c) ci-dessus disparut, de sorte que l'action pour licenciement abusif demeura ouverte à ceux-là seuls qui invoquaient des objections authentiques d'ordre religieux. La loi d'amendement modifia en outre, dans le sens d'une plus grande souplesse, la notion d'"accord sur l'appartenance syndicale".

Évolution législative ultérieure

24. La loi de 1978 sur la protection de l'emploi (Employment Protection (Consolidation) Act) abrogea et reprit les dispositions existant alors en matière de licenciements abusifs.

Elle a été amendée à son tour, sans effet rétroactif, par la loi de 1980 sur l'emploi (Employment Act). Le principe reste que le renvoi d'un salarié pour refus de s'affilier à un syndicat désigné, dans une situation de closed shop, est réputé non abusif aux fins de la législation relative aux licenciements abusifs. Toutefois, cette règle souffre trois exceptions depuis le 15 août 1980; il faut considérer un tel renvoi comme abusif:

a) si pour des raisons de conscience, ou par autre conviction personnelle profonde, le salarié se refuse à s'inscrire à un syndicat, quelconque ou déterminé;

ou

b) s'il figurait, avant l'entrée en vigueur de l'accord ou arrangement de closed shop, dans la catégorie couverte par celui-ci et n'a pas appartenu à un syndicat conformément audit accord ou arrangement;

ou

c) dans le cas d'un accord ou arrangement de closed shop prenant effet après le 15 août 1980, si 80% au moins du personnel concerné ne l'ont pas approuvé par un vote ou si, malgré pareille approbation, le salarié n'a pas après le scrutin appartenu à un syndicat conformément audit accord ou amendement.

Un code de conduite (Code of Practice), adopté par le parlement et entré en vigueur le 17 décembre 1980, recommande notamment que les accords de closed shop protègent les droits individuels fondamentaux et soient

appliqués avec souplesse et tolérance, dans le respect des intérêts des particuliers comme des syndicats et des employeurs. On peut l'invoquer à titre de preuve, mais il ne crée aucune obligation juridique.

25. Le Livre vert sur les immunités syndicales (paragraphe 19 ci-dessus) énumérait les arguments militant pour ou contre diverses propositions; le gouvernement y déclarait souhaiter s'entourer d'avis sur l'opportunité de nouvelles réformes législatives dans le domaine du closed shop et sur leurs perspectives de succès.

B. Autres données pertinentes concernant l'appartenance syndicale

26. Depuis 1971, la loi protège le droit d'appartenir à un syndicat. Les dispositions applicables ont changé dans le détail au fil des ans, mais elles consistent en substance à reconnaître à un salarié un droit à indemnité si on le congédie ou pénalise pour être ou chercher à devenir membre d'un syndicat, ou pour concourir à ses activités, ou si on l'en dissuade ou empêche (loi de 1971 sur les relations professionnelles, article 5; TULRA, annexe 1, paragraphe 6 par. 4; loi de 1975 sur la protection de l'emploi, article 53; loi de 1978 sur la protection de l'emploi, articles 23 et 58).

27. A la fin de 1979, il y avait au Royaume-Uni 477 syndicats groupant 13,5 millions d'adhérents; en 1980, 108 syndicats comptant 12,1 millions d'inscrits étaient affiliés au Trades Union Congress.

Ce dernier adopta en 1939 une série de recommandations moralement obligatoires, les "principes de Bridlington", destinées à limiter les différends entre syndicats affiliés sur des questions d'appartenance et à en fixer les procédures de règlement. Sous leur forme actuelle, elles prévoient notamment que la double appartenance n'est pas valable sans l'accord des deux organisations intéressées.

28. La loi (amendée) de 1913 sur les syndicats (Trade Union Act) subordonne à certaines conditions l'utilisation par un syndicat de ses deniers dans différents buts politiques énumérés par elle en son article 3 par. 3, sans préjudice de la poursuite de tout autre objectif politique. Spécialement, les paiements opérés dans l'un de ces buts doivent être financés par un "fonds politique" distinct auquel tout adhérent a le droit d'être dispensé de cotiser. Une personne exemptée de la sorte ne doit subir aucun désavantage par rapport aux autres membres et l'admission au syndicat ne peut dépendre d'une contribution audit fonds.

II. BRITISH RAIL ET SON ACCORD DE CLOSED SHOP

29. En 1970, British Rail avait passé un accord de closed shop avec l'Union nationale des cheminots (National Union of Railwaymen, "NUR"), l'Association du personnel des transports (Transport Salaried Staff's Association, "TSSA") et l'Association des mécaniciens et chauffeurs de

locomotive (Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen, "ASLEF"), mais à la suite de la promulgation de la loi de 1971 sur les relations professionnelles (paragraphe 18 ci-dessus) il ne fut pas mis en vigueur.

La question rebondit en juillet 1975 lorsque British Rail en conclut un autre avec les mêmes syndicats. Il prévoyait qu'à compter du 1er août 1975 la qualité d'adhérent de l'un de ces syndicats constituerait une condition d'emploi pour le personnel de certaines catégories - dont les requérants - et que les termes de l'accord se trouveraient incorporés et intégrés à chaque contrat de travail. Lors de leur engagement, on avait apparemment délivré à MM. Young, James et Webster, comme à d'autres employés de British Rail, une déclaration écrite d'après laquelle s'appliqueraient à eux les règles et conditions d'emploi pouvant être arrêtées de temps en temps, pour les salariés de leur catégorie, en vertu du système de négociation existant entre leur employeur et tout syndicat ou autre organisation.

La condition d'appartenance ne valait pas pour "un salarié en fonctions se refusant de bonne foi, en raison de convictions religieuses, à s'affilier à un syndicat quelconque ou, pour des motifs sérieux, à s'affilier à un syndicat déterminé". En outre, l'accord fixait la procédure à suivre pour solliciter une dispense à ce titre et disposait que l'examen des demandes incomberait à des représentants de l'employeur et des syndicats.

30. En juillet-août 1975 furent affichés dans les locaux de British Rail, y compris ceux où travaillaient les requérants, des avis signalant au personnel l'accord conclu avec les syndicats et le changement apporté aux conditions d'emploi.

En septembre 1975, un second avis annonça que l'on était convenu de réserver la possibilité de dispense pour raisons d'ordre religieux au cas d'une église interdisant expressément à ses fidèles de se syndiquer. Il ajoutait que la limitation de cette possibilité à de telles raisons dépendait du vote, par le parlement, du projet de loi tendant à modifier la TULRA et que le personnel serait tenu au courant. Ainsi que l'indique le paragraphe 23 ci-dessus, la loi d'amendement entra en vigueur le 25 mars 1976.

A cette même date prit effet un nouvel accord entre British Rail et les trois syndicats de cheminots. Il reproduisait le texte de celui de juillet 1975 sauf les mots "ou, pour des motifs sérieux, à s'affilier à un syndicat déterminé" (paragraphe 29 ci-dessus).

31. Les requérants et le représentant du Trades Union Congress ont informé la Cour que la NUR, la TSSA et l'ASLEF étaient en 1975 les seuls syndicats à déployer une activité dans ceux des secteurs des transports ferroviaires où travaillent MM. Young, James et Webster. Selon le Gouvernement, d'autres syndicats y comptaient des membres mais sans chercher à en recruter.

Il s'avère qu'avant la conclusion de l'accord de closed shop de 1975, de 6 à 8.000 salariés de British Rail, sur un total de 250.000, n'appartenaient

pas encore à l'un des syndicats désignés. Pour finir, 54 personnes furent congédiées pour refus d'affiliation.

32. Les requérants ne remplissaient pas les conditions nécessaires pour adhérer à l'ASLEF. Quant à la NUR et à la TSSA, les candidats à l'admission devaient signer un formulaire de demande où figurait, à l'époque, l'engagement de se conformer aux statuts du syndicat et d'en promouvoir loyalement les objectifs (NUR) ou de s'efforcer de son mieux d'en promouvoir les intérêts et objectifs (TSSA).

Les buts déclarés de la NUR comprenaient les suivants:

"(...) assurer la syndicalisation complète des travailleurs employés par tout conseil, société ou autorité spécialisés au Royaume-Uni dans les transports par chemins de fer, d'autres formes de transport et les services annexes; améliorer la situation et protéger les intérêts de ses membres; (...) promouvoir, quand et dans la mesure où ce sera un objectif légal pour un syndicat, les intérêts de ses membres par une représentation au parlement et dans les pouvoirs locaux, et utiliser le fonds politique de l'Union pour obtenir pareille représentation. Oeuvrer au remplacement du capitalisme par un ordre socialiste (...). Donner des subventions et collaborer à la direction de tout établissement ou institution ayant pour but d'éduquer et former des syndicalistes aux sciences sociales, et de participer à la vie politique et professionnelle du mouvement syndical (...)."

De son côté, de la TSSA se proposait notamment:

"a) De regrouper l'ensemble des employés de bureau, des cadres, du personnel administratif, des spécialistes et des techniciens de tous les services des entreprises britanniques et irlandaises de chemins de fer, des agences de camionnage et des entreprises associées ou autres au sens de l'article 2.

b) D'améliorer la situation et protéger les intérêts de ses membres.

(...)

g) De créer un ou plusieurs fonds, dont le fonds politique visé aux articles 45 et 46.

(...)

i) D'obtenir, ou aider à obtenir, une réglementation et une application plus efficace des lois existantes de nature à se répercuter sur le confort général et matériel de ses membres et des autres travailleurs.

j) De fournir un concours financier et prêter de l'argent, avec ou sans intérêt ou contrepartie équivalente, à toute organisation (constituée ou non en société) si la Commission exécutive le juge souhaitable dans l'intérêt de l'Association ou pour la réalisation des objectifs de celle-ci, et dans la mesure où la législation en vigueur le permettra.

(...)."

Les deux syndicats englobaient aussi parmi leurs buts la réalisation des objectifs politiques prévus à l'article 3 de la loi de 1913 sur les syndicats et leurs statuts renfermaient des clauses reflétant les exigences de celle-ci en

matière de fonds politique (paragraphe 28 ci-dessus). Dans le cas de la TSSA, on ne pouvait puiser dans son fonds politique que si le bénéficiaire appartenait en personne au parti travailliste ou si le versement tendait à soutenir la politique de ce dernier; quant à ses fonds généraux, ils pouvaient servir à financer la poursuite de fins politique autres que celles énumérées dans ladite loi.

III. FAITS PROPRES A CHACUN DES REQUERANTS

A. M. Young

33. Né en 1953, M. Young fut embauché par British Rail en 1972.

34. En septembre 1975, il rencontra son chef de service et un représentant de la TSSA. Ils l'informèrent de l'accord de closed shop - qui avait pour effet de l'obliger à s'affilier, en sa qualité d'employé de bureau, à la TSSA ou à la NUR - et des deux causes de dispense admises à l'époque (paragraphe 29 ci-dessus).

Le requérant se refusait, mais sans invoquer des motifs d'ordre religieux, à s'inscrire à un syndicat et notamment à la TSSA ou à la NUR. L'appartenance à un syndicat, pensait-il, relevait d'un choix personnel fondé sur la conscience et les convictions politiques de chacun. Ses raisons de ne pas vouloir adhérer à la TSSA – elles valaient aussi, selon lui, pour la NUR - peuvent se résumer ainsi:

- a) il ne souscrivait pas aux opinions politiques de la TSSA;
- b) de l'argent du principal fonds syndical servait à éditer une revue mensuelle prévenue en faveur du parti travailliste et le requérant n'avait pas reçu assez d'assurances que ce fonds n'était pas utilisé à d'autres fins politiques;
- c) il reprochait à la TSSA de prôner les nationalisations et d'arracher des hausses inflationnistes de salaires; il se refusait en outre à devoir participer à des grèves, lesquelles, dans le cas d'un secteur clé, constituaient selon lui un chantage collectif envers le pays tout entier;
- d) en cherchant à imposer un closed shop, la TSSA montrait qu'elle ne tolérait pas l'expression de la liberté individuelle et elle acquérait une mainmise inacceptable sur le recrutement et les licenciements.

35. Le 17 octobre 1975, M. Young sollicita par écrit une dispense. Le 30 avril 1976 - donc après l'entrée en vigueur, le 25 mars 1976, de la loi d'amendement (paragraphe 23 ci-dessus) -, on lui annonça par lettre que l'examen de sa demande aurait lieu le 5 mai. A cette date, il comparut devant une commission de recours composée de trois personnes représentant respectivement British Rail, la TSSA et la NUR.

Par une lettre du 27 mai, British Rail l'avisait du rejet de sa demande et lui notifia son licenciement à compter de l'échéance, le 26 juin 1976, du délai d'un mois fixé par son contrat.

B. M. James

36. Né en 1928, M. James fut embauché le 27 mars 1974, comme chef d'équipe, par British Rail qui l'avait déjà employé pendant deux périodes de quelques années.

37. Le 16 octobre 1975, il rencontra son supérieur hiérarchique direct et un représentant de la NUR. Ils l'informèrent qu'à la suite de l'accord de closed shop il devait s'inscrire à la NUR et qu'en sa qualité d'homme de manoeuvre il ne remplissait pas les conditions d'entrée dans un autre syndicat. Bien que prêt à rallier la NUR – de fait, il y avait appartenu jadis –, il doutait de l'utilité de s'y affilier et croyait à la liberté de choix. Il ajourna sa décision définitive dans l'attente d'éclaircissements sur un point soulevé auprès de la NUR par l'un de ses collègues, travaillant le même nombre d'heures que lui, au sujet d'une différence apparente entre leurs salaires respectifs. Avant de solliciter son admission, il souhaitait connaître la réponse de la NUR pour voir comment celui-ci s'occupait des problèmes des membres. En définitive, il estima que le syndicat n'avait pas examiné la question et expliqué sa conclusion de manière satisfaisante, ni veillé convenablement aux intérêts dudit collègue; aussi ne souhaitait-il pas y adhérer.

38. Par une lettre du 18 décembre 1975, le requérant annonça qu'il refusait de s'inscrire à la NUR car elle n'avait pas répondu à sa propre demande de précisions sur les horaires de service.

Le 23 février 1976 lui parvint un avis de licenciement aux termes duquel on n'aurait plus besoin de lui à partir du 5 avril, dès lors qu'il n'avait pas respecté l'accord de juillet 1975.

39. Le 8 avril 1976, M. James saisit d'une plainte pour congédiement abusif un tribunal du travail devant lequel il comparut le 18 juin. Cette juridiction le débouta par un jugement dont il reçut une copie le 6 juillet. Elle releva d'abord qu'il n'avait jamais réclamé une dispense d'affiliation selon la procédure fixée par l'accord de closed shop; elle ajouta que comme il n'avait à aucun moment invoqué des motifs d'ordre religieux à l'appui de son refus d'adhérer à la NUR, il fallait constater le caractère non abusif du renvoi eu égard au paragraphe 6, alinéa 5, de l'annexe I à la TULRA (modifié par la loi d'amendement).

C. M. Webster

40. Né en 1914, M. Webster entra à British Rail le 18 mars 1958.

41. A L'époque de la conclusion de l'accord de 1970 (paragraphe 29 ci-dessus), le requérant avait refusé de se syndiquer; il en avait exposé les motifs dans une lettre au responsable des services administratifs. Toutefois, comme cet accord ne prit pas effet on ne l'invita pas à comparaître devant la commission de recours à laquelle il avait accepté de présenter son cas.

42. Vers septembre 1975, il rencontra son supérieur hiérarchique immédiat et le délégué local de la TSSA. Ils l'informèrent de l'accord de closed shop - qui avait pour conséquence de l'obliger, en sa qualité d'employé de bureau, à s'affilier à la TSSA ou à la NUR - et des deux causes de dispense existant alors (paragraphe 29 ci-dessus).

43. M. Webster rejetait d'idée de s'inscrire à un syndicat. Parmi ses raisons - également valables, selon lui, pour la TSSA et la NUR - figuraient les suivantes:

a) il s'opposait au mouvement syndical tel qu'il fonctionnait à l'époque car celui-ci semblait manquer de représentativité, exercer une influence néfaste dans les domaines économique, professionnel et social - en particulier par des revendications collectives injustifiées de salaires - et ne pas agir au mieux des intérêts des travailleurs ni du pays en général; il trouvait en outre extrêmement choquant de devoir participer à une grève qui léserait le public ou d'autres travailleurs;

b) selon lui, chacun devait jouir de la liberté de choix en matière d'affiliation à un syndicat et pouvoir exprimer ses opinions ou convictions et s'y tenir sans risquer de perdre ses moyens d'existence par le jeu de la pratique du closed shop, pratique inapte à remédier aux insuffisances inhérentes au système syndical.

44. Le 29 octobre 1975, M. Webster écrivit à son supérieur afin de lui exposer des doutes qu'il éprouvait sur la voie à suivre pour réclamer une dispense, et de le consulter sur certains points. Il déclarait qu'il souhaitait solliciter une dispense pour raisons de conscience (non spécifiquement religieuses); il demandait aussi que l'on regardât comme base de son dossier, si c'était encore possible, la thèse défendue par lui en 1970, bien que, indiquait-il, il désirât présenter à nouveau une défense complète et détaillée. Il ajoutait qu'il s'opposait au mouvement syndical "tel qu'il fonctionne aujourd'hui". Le 2 avril 1976 - donc après l'entrée en vigueur, le 25 mars 1976, de la loi d'amendement (paragraphe 23 ci-dessus) -, on lui annonça par lettre que quatre jours plus tard des représentants de British Rail et des syndicats examineraient son cas conformément à la procédure exigée par l'accord de 1975. Le requérant réclama un délai supplémentaire de deux semaines pour avoir le temps de préparer des arguments écrits. Le 28 avril, alors que lui était parvenue par l'intermédiaire de ses sollicitors la réponse à quelques-unes seulement des questions de sa lettre du mois d'octobre, il fut convoqué à une audience pour le 6 mai. A cette date, il comparut devant une commission de recours composée de trois personnes représentant respectivement British Rail, la TSSA et la NUR.

Le 3 juin 1976, M. Webster reçut un avis de licenciement lui notifiant le rejet de sa demande et l'avertissant que son contrat de travail prendrait fin le 28 août.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

45. MM. Young et James ont saisi la Commission le 26 juillet 1976, M. Webster le 18 février 1977; ils formulaient des griefs identiques en s'appuyant sur les articles 9, 10, 11 et 13 (art. 9, art. 10, art. 11, art. 13) de la Convention. Ils alléguaient que l'application de la TULRA et de la loi d'amendement, autorisant leur renvoi malgré le caractère raisonnable de leurs motifs de refuser d'adhérer à un syndicat, avait porté atteinte à leurs libertés de pensée, de conscience, d'expression et d'association. Ils se plaignaient en outre de l'absence de recours efficaces.

46. La Commission a déclaré recevables la requête de MM. Young et James le 11 juillet 1977, celle de M. Webster le 3 mars 1978.

Dans son rapport du 14 décembre 1979 (article 31 de la Convention) (art. 31), elle conclut

- par quatorze voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 11 (art. 11) ;
- qu'il n'est pas nécessaire d'examiner séparément les questions se posant sous l'angle des articles 9 et 10 (art. 9, art. 10);
- par huit voix contre deux, avec deux abstentions, qu'il n'y a pas eu de surcroît violation de l'article 13 (art. 13).

Le rapport contient quatre opinions séparées.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

47. À l'audience du 4 mars 1981, le Gouvernement a confirmé les conclusions figurant dans son mémoire. Elles consistent à demander à la Cour de bien vouloir:

"1) Quant à l'article 11 (art. 11)

(i) décider et déclarer que les faits constatés ne révèlent pas, de la part du Royaume-Uni, une violation des obligations lui incombant aux termes de l'article 11 (art. 11);

en ordre subsidiaire, si cette demande (i) devait être rejetée,

(ii) décider et déclarer que l'éventuelle responsabilité du Royaume-Uni au regard de la Convention quant à la résiliation des contrats de travail des trois requérants se trouve exclusivement engagée du chef de la promulgation des lois de 1974 et 1976, et non pour le motif que British Rail serait un organe de l'État ou qu'il faudrait

considérer le gouvernement du Royaume-Uni comme l'employeur de British Rail ou des requérants.

2) Quant aux articles 9 et 10 (art. 9, art. 10)

(i) décider et déclarer que les dispositions des articles 9 et 10 (art. 9, art. 10) de la Convention ne s'appliquent pas en l'espèce;

en ordre subsidiaire, si cette demande (i) devait être rejetée,

(ii) décider et déclarer que les faits constatés ne révèlent pas, de la part du Royaume-Uni, une violation des obligations lui incombant aux termes des articles 9 et 10 (art. 9, art. 10) de la Convention.

3) Quant à l'article 13 (art. 13)

(i) décider et déclarer que l'article 13 (art. 13) de la Convention ne s'applique pas en l'espèce, aucun droit ou liberté reconnu dans la Convention n'ayant été mis en cause ou atteint par le licenciement des requérants;

en ordre subsidiaire,

(ii) décider et déclarer que les faits constatés ne révèlent pas de la part du Royaume-Uni, outre une éventuelle violation de l'article 11 (art. 11) de la Convention, une violation des obligations lui incombant aux termes de l'article 13 (art. 13) de la Convention."

EN DROIT

I. QUESTION PRELIMINAIRE: RESPONSABILITE DE L'ÉTAT DEFENDEUR

48. D'après MM. Young, James et Webster, le traitement qu'ils ont subi a enfreint les articles 9, 10 et 11 (art. 9, art. 10, art. 11) de la Convention, en particulier combinés entre eux, ainsi que l'article 13 (art. 13). Avant d'examiner le fond du problème, il faut rechercher si la responsabilité de l'État défendeur, le Royaume-Uni, entre en jeu.

Le Gouvernement concède qu'il en serait ainsi, du chef de la promulgation de la TULRA et de la loi d'amendement, au cas où la Cour verrait dans la résiliation du contrat de travail des requérants une atteinte, pouvant à juste titre passer pour une conséquence directe de ces deux lois, aux droits garantis par l'article 11 (art. 11).

La Commission adopte une position analogue dans son rapport.

49. Selon l'article 1 (art. 1), chaque État contractant reconnaît "à toute personne relevant de [sa] juridiction les droits et libertés définis [dans] la

[...] Convention"; partant, quand la violation de l'un d'eux dérive d'un manquement du législateur national à cette obligation, la responsabilité en incombe à l'État. Or si la cause immédiate des événements d'où a surgi l'affaire réside dans l'accord de 1975 entre British Rail et les syndicats de cheminots, c'est le droit interne en vigueur à l'époque qui a rendu licite le traitement dont se plaignent les intéressés. La responsabilité de l'État défendeur pour toute infraction à la Convention qui en aurait découlé se trouve donc engagée sur cette base; il n'y a pas lieu de déterminer si elle l'est aussi, comme le soutiennent les requérants, en raison de la qualité d'employeur qu'aurait l'État ou du contrôle exercé par lui sur British Rail.

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

50. Les principales questions en litige concernent l'article 11 (art. 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 fonder 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 (art. 11) 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."

1. Sur l'existence d'une atteinte à un droit relevant de l'article 11 (art. 11)

51. Les thèses plaidées devant la Cour ont porté dans une large mesure sur le point de savoir si l'article 11 (art. 11) garantit non seulement la liberté "positive" d'association, y compris le droit de fonder des syndicats ou de s'y affilier, mais aussi, de manière implicite, un "droit négatif" de ne pas être obligé d'adhérer à une association ou un syndicat.

Tandis que la majorité de la Commission déclare ne pas estimer nécessaire de se prononcer à ce sujet, les requérants affirment que le texte sous-entend clairement un "droit négatif". Quant au Gouvernement, pour qui la conclusion de la Commission reconnaît en réalité pareil droit au moins dans certaines limites, l'article 11 (art. 11) n'accorde ni ne protège d'après lui aucun droit de ne pas se voir forcé de devenir membre d'une association. Ce droit aurait été à dessein écarté de la Convention; le passage suivant des travaux préparatoires le montrerait:

"En raison des difficultés que pourrait poser, à cet égard, le système du "closed shop", introduit dans certains pays, la Conférence a jugé inopportun d'introduire dans la Convention la règle d'après laquelle "nul ne peut être obligé de faire partie d'une

association", figurant [à l'article 20 par. 2 de] la Déclaration Universelle des Nations Unies." (rapport de la Conférence de hauts fonctionnaires, 19 juin 1950, Recueil des travaux préparatoires, vol. IV, p. 263)

52. La Cour ne croit pas indispensable de répondre ici à la question.

Elle rappelle cependant que le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier constitue un aspect particulier de la liberté d'association (arrêt Syndicat national de la police belge, du 27 octobre 1975, série A n° 19, p. 17, par. 38); elle ajoute qu'une certaine liberté de choix quant à l'exercice d'une liberté est inhérente à la notion de celle-ci.

Quand bien même, pour les motifs donnés dans l'extrait précité des travaux préparatoires, une règle générale semblable à celle de l'article 20 par. 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme aurait été omise à dessein dans la Convention, et ne pourrait donc être réputée consacrée en soi par celle-ci, il n'en résulterait pas que l'aspect négatif de la liberté d'association de chacun sorte complètement du domaine de l'article 11 (art. 11), ni que contraindre à s'inscrire à un syndicat déterminé cadre toujours avec l'esprit de cette disposition. A interpréter l'article 11 (art. 11) comme autorisant n'importe quelle sorte de coercition en matière d'appartenance syndicale, on toucherait à la substance même de la liberté qu'il entend garantir (voir, mutatis mutandis, l'arrêt du 23 juillet 1968 sur le fond de l'affaire "linguistique belge", série A n° 6, p. 32, par. 5, l'arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18, p. 19, par. 38, et l'arrêt Winterwerp du 24 octobre 1979, série A n° 33, p. 24, par. 60).

53. La Cour souligne une fois de plus que dans une cause issue d'une requête individuelle, il lui faut se borner autant que possible, sans oublier le contexte général, à examiner les problèmes soulevés par le cas concret dont on l'a saisie (voir, p. ex., l'arrêt Guzzardi du 6 novembre 1980, série A n° 39, pp. 31-32, par. 88). Partant, il ne lui incombe pas en l'occurrence d'apprécier au regard de la Convention le système du closed shop en tant que tel, ni d'exprimer une opinion sur toute répercussion ou forme de contrainte à laquelle il peut aboutir; elle n'en étudie que les incidences sur les requérants.

54. A la suite de l'accord de 1975 (paragraphe 29 ci-dessus), ces derniers se trouvèrent devant un dilemme: soit adhérer à la NUR dans le cas de M. James, à la TSSA ou à la NUR dans celui de MM. Young et Webster, soit perdre un emploi non subordonné, lors de leur embauchage, à une affiliation syndicale et que deux d'entre eux occupaient depuis plusieurs années. Chacun d'eux considéra la condition d'appartenance introduite par l'accord comme un empiètement sur la liberté d'association à laquelle il pensait avoir droit; à quoi s'ajoutaient, pour MM. Young et Webster, des objections contre les pratiques et activités syndicales et de surcroît, chez le premier, contre les orientations politiques des syndicats en question (paragraphe 34, 37 et 43 ci-dessus). Leur refus de céder à ce qu'ils tenaient pour une pression injustifiée leur valut de recevoir des avis de licenciement. Aux

termes de la législation en vigueur à l'époque (paragraphe 17 et 20-23 ci-dessus), leur renvoi était "non abusif" et ne pouvait donc fonder une demande en dommages-intérêts, sans parler de réintégration ou de réengagement.

55. Pareille situation va sans nul doute à l'encontre du concept de liberté d'association au sens négatif.

A supposer que l'article 11 (art. 11) ne garantisse pas l'élément négatif de cette liberté à l'égal de l'élément positif, contraindre quelqu'un à s'inscrire à un syndicat déterminé peut ne pas se heurter toujours à la Convention.

Cependant, une menace de renvoi impliquant la perte de ses moyens d'existence constitue une forme très grave de contrainte; en l'espèce, elle pesait sur des personnes engagées par British Rail avant l'introduction de toute obligation de s'affilier à un syndicat donné.

La Cour estime que dans les circonstances de la cause pareil type de contrainte touche à la substance même de la liberté d'association telle que la consacre l'article 11 (art. 11). Pour cette raison déjà, il y a eu atteinte à cette liberté dans le chef de chacun des trois intéressés.

56. Un autre aspect de l'affaire a trait à la limitation du choix des syndicats auxquels les requérants pouvaient adhérer de leur plein gré. Un individu ne jouit pas du droit à la liberté d'association si la liberté d'action ou de choix qui lui reste se révèle inexistante, ou réduite au point de n'offrir aucune utilité (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Airey du 9 octobre 1979, série A n° 32, p. 12, par. 24).

Selon le Gouvernement, non seulement la législation applicable (paragraphe 26 ci-dessus) ne restreint pas la liberté d'action ou de choix en la matière, mais elle la protège en termes exprès; en particulier, il eût été loisible aux intéressés de créer ou rallier un syndicat en sus de l'un des syndicats désignés. Quant à eux, ils prétendent qu'il n'en allait pas ainsi en pratique parce que l'accord de British Rail avec les syndicats de cheminots et les principes de Bridlington (paragraphe 27 ci-dessus) auraient empêché semblable initiative; à les en croire, une tentative d'affiliation à une organisation concurrente ou de participation à ses activités eût entraîné leur exclusion de l'un des syndicats désignés. Le Gouvernement conteste ces affirmations.

Quoi qu'il en soit, la liberté d'action ou de choix que les requérants pouvaient garder à cet égard ne change rien à la contrainte subie par eux car de toute manière on les aurait congédiés s'ils ne s'étaient pas inscrits à l'un des syndicats en question.

57. En outre l'article 11 (art. 11), malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, doit en l'espèce s'envisager aussi à la lumière des articles 9 et 10 (art. 9, art. 10) (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen du 7 décembre 1976, série A n° 23, p. 26, par. 52).

MM. Young et Webster avaient des objections contre les pratiques et activités syndicales ainsi que, pour le premier, contre les orientations politiques de la TSSA et de la NUR (paragraphe 34 et 43 ci-dessus). Celles de M. James revêtaient un caractère différent, mais il attachait également du prix à la liberté de choix et avait abouti à la conclusion qu'appartenir à la NUR ne présenterait pas d'avantages pour lui (paragraphe 37 ci-dessus).

La protection des opinions personnelles offerte par les articles 9 et 10 (art. 9, art. 10) sous la forme de la liberté de pensée, de conscience et de religion comme de la liberté d'expression compte de surcroît parmi les objectifs de la garantie de la liberté d'association par l'article 11 (art. 11). Touche donc à la substance même de cet article (art. 11) l'exercice de pressions, du genre de celles infligées aux intéressés, visant à forcer quelqu'un à adhérer à une association contrairement à ses convictions.

A cet égard encore, le traitement incriminé - en tout cas celui de MM. Young et Webster - a porté atteinte aux droits consacrés par l'article 11 (art. 11).

2. Sur l'existence d'une justification de l'atteinte constatée par la Cour

58. Le Gouvernement déclare que si la Cour constatait une atteinte à un droit garanti par le paragraphe 1 des articles 9, 10 ou 11 (art. 9-1, art. 10-1, art. 11-1), il ne chercherait pas à plaider que celle-ci se justifiait au regard du paragraphe 2.

La Cour a néanmoins résolu d'examiner la question d'office, certaines considérations pertinentes en la matière se dégageant des pièces du dossier.

59. Pour se concilier avec le paragraphe 2, une ingérence dans l'exercice d'un droit protégé par l'article 11 (art. 11) doit être "prévue par la loi", inspirée par un ou des buts légitimes d'après ce paragraphe et "nécessaire, dans une société démocratique", à la poursuite de ce ou ces buts (voir, mutatis mutandis, l'arrêt *Sunday Times* du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 29, par. 45).

60. D'après les requérants, les restrictions dont ils se plaignent ne remplissaient aucune de ces trois conditions.

La Cour n'estime pas indispensable de se prononcer sur les respect des deux premières, dont les comparants n'ont pas discuté à fond devant elle. Elle part de l'hypothèse que l'ingérence était "prévue par la loi", au sens de la Convention (arrêt *Sunday Times* précité, pp. 30-31, par. 46-49), et tendait notamment "à la protection des droits et libertés d'autrui", la seule des fins énumérées au paragraphe 2 à pouvoir entrer en ligne de compte.

61. A propos de ce dernier point, on a signalé à l'attention de la Cour une série d'avantages qui découleraient du système du closed shop en général: ainsi, il favoriserait des négociations collectives ordonnées, assurerait une plus grande stabilité dans les relations professionnelles, empêcherait la prolifération des syndicats et l'anarchie syndicale qu'elle entraînerait, contrebalancerait l'inégalité de puissance des partenaires sociaux, répondrait

au besoin de certains employeurs de traiter avec un organisme pleinement représentatif de la main-d'oeuvre, exaucerait le voeu de certains syndicalistes désireux de ne pas travailler aux côtés de non-syndiqués et garantirait que les activités syndicales ne profitent pas à qui n'y contribue pas de ses deniers.

La Cour sortirait de son rôle si elle appréciait en l'espèce la valeur de ces arguments, puisque le système du closed shop ne se trouve pas en cause comme tel (paragraphe 53 ci-dessus).

62. Il importe en revanche de contrôler la "nécessité" de l'atteinte incriminée: "dans une société démocratique", la poursuite des objectifs des syndicats parties à l'accord de 1975 avec British Rail exigeait-elle de rendre licite le renvoi des requérants, embauchés à un moment où leur engagement ne dépendait pas d'une affiliation syndicale?

63. Dans son arrêt *Handyside* du 7 décembre 1976 (série A n° 24), la Cour a énoncé plusieurs principes à observer pour évaluer la "nécessité" d'une mesure donnée.

Tout d'abord, "nécessaire" n'a pas dans ce contexte la souplesse de termes tels qu'"utile" ou "opportun" (p. 22, par. 48). Que l'accord de closed shop conclu par British Rail ait pu d'une manière générale présenter des avantages ne prouve donc pas en soi la nécessité de l'ingérence attaquée.

En outre, pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une "société démocratique" (p. 23, par. 49). Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité; elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante. Partant, pour trancher le problème soumis à la Cour il ne suffit pas non plus de noter que très peu de leurs collègues ont adopté l'attitude des requérants.

Troisièmement, une restriction à un droit que consacre la Convention doit être proportionnée au but légitime poursuivi (p. 23, par. 49).

64. À ce sujet, la Cour relève que dans un rapport de 1968, la plupart des membres de la Commission royale sur les syndicats et les associations patronales jugeaient souhaitable de ménager, en cas d'introduction d'un closed shop, des garanties spéciales en faveur des employés en place (paragraphe 14 ci-dessus). De surcroît, des études récentes donnent à penser que dès avant l'entrée en vigueur de la loi de 1980 sur l'emploi (paragraphe 24 ci-dessus), nombre d'accords de closed shop n'astreignaient pas les non-syndiqués en fonctions à s'affilier à un syndicat désigné (paragraphe 13 ci-dessus); on n'a indiqué à la Cour aucune raison spéciale propre à justifier une telle obligation dans le cas de British Rail. D'après les statistiques non contestées fournies par les requérants, une large majorité des propres adhérents des syndicats désapprouvaient du reste l'idée de licencier les personnes refusant, pour des motifs sérieux, de s'inscrire à un syndicat.

Enfin, en 1975 la NUR, la TSSA et l'ASLEF réunissaient déjà plus de 95% du personnel de British Rail (paragraphe 31 ci-dessus).

De ces divers éléments, il ressort que les syndicats de cheminots n'auraient nullement été empêchés de lutter pour la défense des intérêts de leurs membres (arrêt Syndicat national de la police belge, précité, p. 18, par. 39) au moyen de leur accord avec British Rail même si la législation en vigueur n'avait pas permis de contraindre à l'adhésion les employés non syndiqués ayant des objections du genre de celles des requérants.

65. A la lumière de l'ensemble des circonstances de la cause, le tort infligé à MM. Young, James et Webster se révèle supérieur à ce qu'exigeait la réalisation d'un juste équilibre entre les différents intérêts en présence; on ne saurait le considérer comme proportionné aux buts poursuivis. Même en ayant égard, comme elle le doit, à la "marge d'appréciation" de l'État (voir notamment l'arrêt Sunday Times précité, p. 36, par. 59), la Cour constate ainsi que les restrictions litigieuses n'étaient pas "nécessaires dans une société démocratique" au sens du paragraphe 2 de l'article 11 (art. 11-2).

Il y a donc eu violation de cet article (art. 11).

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DES ARTICLES 9 ET 10 (art. 9, art. 10)

66. Selon les requérants, le traitement dont ils se plaignent a entraîné aussi des violations des articles 9 et 10 (art. 9, art. 10); le Gouvernement le conteste.

Ayant tenu compte de ces articles dans le contexte de l'article 11 (art. 11) (paragraphe 57 ci-dessus), la Cour considère avec la Commission qu'il ne s'impose pas de déterminer s'ils ont été méconnus en eux-mêmes.

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

67. Eu égard à sa décision relative à l'article 11 (art. 11) (paragraphe 65 ci-dessus), la Cour n'estime pas nécessaire de statuer sur le point de savoir s'il y a eu de surcroît violation de l'article 13 (art. 13), également invoqué par les requérants.

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

68. Le conseil des requérants a déclaré que si la Cour constatait une violation, ses clients demanderaient au titre de l'article 50 (art. 50) une satisfaction équitable pour dommage matériel, pour frais de justice et dépenses annexes, pour préjudice non matériel et pour le tort pécuniaire et moral, résultant de l'atteinte à des droits et libertés garantis par la Convention. Il n'a pas entièrement chiffré leurs prétentions et a suggéré de renvoyer à plus tard l'examen du problème.

Le Gouvernement s'est borné à souligner que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) ne se posait pas dans l'immédiat.

69. Bien que soulevée en vertu de l'article 47 bis du règlement, la question ne se trouve donc pas en état. En conséquence, la Cour doit la réserver; dans les circonstances de la cause, elle estime qu'il échet de la renvoyer à la Chambre en vertu de l'article 50 par. 4 du règlement.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par dix-huit voix contre trois, qu'il y a eu infraction à l'article 11 (art. 11) de la Convention;
2. Dit à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas d'examiner aussi l'affaire sous l'angle des articles 9 et 10 (art. 9, art. 10);
3. Dit, à l'unanimité, que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) ne se trouve pas en état;
 - a) en conséquence, la réserve en entier;
 - b) la renvoie à la Chambre en vertu de l'article 50 par. 4 du règlement.

Rendu en français et en anglais, le texte anglais faisant foi, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le treize août mil neuf cent quatre-vingt-un.

Gérard WIARDA
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 50 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion concordante de M. Ganshof van der Meersch, Mme Bindschedler-Robert, M. Liesch, M. Gölcüklü, M. Matscher, M. Pinheiro Farinha et M. Pettiti;

- opinion concordante de M. Evrigenis;

- opinion dissidente de M. Sørensen, approuvée par MM. Thór Vilhjálmsson et Lagergren.

G. W.
M.-A. E.

OPINION CONCORDANTE DE M. GANSHOF VAN DER
MEERSCH, MME BINDSCHEDLER-ROBERT, M. LIESCH,
M. GÖLCÜKLÜ, M. MATSCHER, M. PINHEIRO FARINHA
ET PETTITI, Juges

Nous avons voté en faveur du dispositif de l'arrêt, mais ses motifs ne nous paraissent pas traduire d'une manière adéquate la portée de la liberté d'association telle qu'elle est consacrée par l'article 11 (art. 11) de la Convention.

En se limitant strictement à ce qu'il appelle la "substance" du droit, l'arrêt de la Cour laisse en dehors de la protection de la Convention de nombreuses situations que comporte une législation permettant le "closed shop".

En effet, dans notre conception de l'article 11 (art. 11), l'aspect négatif de la liberté d'association est nécessairement complémentaire, corrélatif et inséparable de son aspect positif. La sauvegarde de la liberté d'association resterait incomplète si elle ne s'étendait qu'à l'aspect positif. Il n'y a là qu'un seul et même droit.

Les travaux préparatoires de la Convention - dénués d'ailleurs de valeur décisive - ne permettent pas, n'envisageant que la seule "inopportunité", de conclure que l'intention était d'exclure du champ d'application de l'article 11 (art. 11) l'aspect négatif de la liberté syndicale.

La Cour, dans son arrêt, signale à juste titre que, dans le cas d'espèce, l'article 11 (art. 11) a des implications dans le domaine des articles 9 et 10 (art. 9, art. 10) de la Convention. Nous tenons à mettre en lumière qu'il n'est pas requis, pour qu'il y ait violation de l'article 11 (art. 11), que le refus d'adhérer à une association soit justifié par des considérations relevant de la liberté de pensée, de conscience ou de religion, ou de la liberté d'expression. Nous pensons que déjà le fait d'être soumis à l'obligation de donner les raisons de son refus constitue une violation de la liberté d'association.

La liberté syndicale, forme de la liberté d'association, comporte le libre choix: elle implique le choix de s'associer ou de ne pas s'associer et, si l'on entend s'associer, celui de choisir son association. Or, la possibilité du choix, élément indispensable de la liberté d'association, est, dans la réalité, inexistante là où règne le monopole syndical tel qu'il existe en l'espèce.

La sanction - qu'il s'agisse du licenciement ou du renvoi -, conséquence du système institué par la loi, ne fait ici qu'aggraver la violation; elle ne la crée pas. La violation, déjà acquise par la contrainte que constitue l'obligation de s'affilier, est inconciliable avec la liberté du choix, inhérente à la liberté d'association.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE EVRIGENIS

Tout en étant d'accord avec la majorité sur le dispositif de l'arrêt quant à la violation en l'espèce de l'article 11 (art. 11), je me permets de formuler, sur le plan des motifs, les réflexions suivantes:

a) Au paragraphe 52 de l'arrêt il est affirmé "que le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier constitue un aspect particulier de la liberté d'association". Isolée, cette formule pourrait laisser l'impression qu'au sens de la Convention, la liberté syndicale se ramène, en quelque sorte, à un concept général et individualiste de liberté d'association. Or aussi bien le libellé de l'article 11 § 1 (art. 11-1) que la jurisprudence de la Cour mettent en relief que la liberté syndicale est largement déterminée par son caractère de droit collectif. Le bien commun général et les intérêts collectifs du groupement syndical mis en jeu entrent en ligne de compte, avec la liberté individuelle d'association, dans la recherche d'une solution équilibrée (arrêts *Syndicat national de la police belge*, du 27 octobre 1975, série A n° 19, pp. 17-18, §§ 38-39; *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, du 6 février 1976, série A n° 20, pp. 14-16, §§ 39-40; *Schmidt et Dahlström*, du 6 février 1976, série A n° 21, pp. 15-16, §§ 34 et 36).

b) J'estime qu'au moins dans les circonstances de l'espèce et en l'absence d'une prétention à cet effet de la part du Gouvernement, la Cour ne devrait pas examiner d'office si l'ingérence dans l'exercice du droit garanti par le paragraphe 1 de l'article 11 (art. 11-1) se trouvait justifié au regard du paragraphe 2 (art. 11-2).

La nature de l'exception prévue au paragraphe 2 (art. 11-2) suppose une action de la part de l'État intéressé pour sa mise en oeuvre dans le cadre de l'ordre national ainsi que sur le plan des mécanismes de contrôle de la Convention. Bien que soumises au contrôle de la Cour quant à leur compatibilité avec la Convention, les mesures que l'État est légitimé à prendre en vertu du paragraphe 2 (art. 11-2) sont largement motivées par des considérations politiques dont la mise en valeur appartient à l'État. Le pouvoir d'appréciation que la Convention reconnaît en l'espèce aux autorités nationales met en lumière cette caractéristique. La Cour ne saurait déclarer légitime, au regard du paragraphe 2 (art. 11-2), une mesure nationale que l'État lui-même ne désire pas qualifier comme telle. Inversement, elle ne saurait contrôler une telle mesure pour lui refuser finalement sa compatibilité avec la Convention, lorsque l'État intéressé s'abstient de plaider en ce sens et d'invoquer les raisons qui, de son point de vue, pourraient justifier, au regard de la Convention, la restriction incriminée.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE SØRENSEN,
APPROUVÉE PAR MM. LES JUGES THÓR
VILHJÁLMSSON ET LAGERGREN

(Traduction)

Je regrette de ne pouvoir partager l'opinion d'après laquelle il y a eu en l'espèce violation de l'article 11 (art. 11), et je désire exposer ci-dessous les raisons de mon désaccord.

1. Sur le terrain de l'article 11 (art. 11), il s'agit de savoir si la liberté d'association protégée par cet article (art. 11) implique ou non un droit pour l'individu de ne pas être contraint d'adhérer ou appartenir à une association déterminée, en d'autres termes si l'article 11 (art. 11) couvre la liberté dite négative d'association ou - selon la terminologie adoptée par la Cour - l'aspect négatif de la liberté d'association.

2. Pour répondre à la question, il faut tenir compte de la déclaration faite par la Conférence de hauts fonctionnaires dans son rapport du 19 juin 1950 (paragraphe 51 de l'arrêt). Il ressort clairement de cet élément des travaux préparatoires que les États parties à la Convention n'ont pu consentir à assumer une obligation internationale dans ce domaine, mais ont estimé que celui-ci devait ressortir à la seule réglementation nationale.

3. L'attitude ainsi adoptée concordait pleinement avec celle précédemment suivie dans le cadre de l'Organisation internationale du travail. En traitant des questions de droits syndicaux et de liberté de s'organiser, les organes compétents de cette institution avaient traditionnellement considéré que les accords de sécurité syndicale relèvent, pour leur réglementation, du droit et de la pratique nationaux et ne sauraient passer ni pour autorisés ni pour interdits par les textes adoptés au sein de l'O.I.T. (voir C. Wilfred Jenks, *The International Protection of Trade Union Freedom*, Londres 1957, pp. 29-30; Nicolas Valticos, *Droit international du travail*, Paris 1970, pp. 268-269; Geraldo von Potobsky, *The Freedom of the Worker to Organise according to the Principles and Standards of the International Labour Organisation*, dans *Die Koalitionsfreiheit des Arbeitnehmers*, Heidelberg 1980, vol. II, aux pages 1132-1136). Cette conception a toujours prévalu depuis lors et a aussi été exprimée par les États parties à la Charte sociale européenne de 1961 pour les obligations qu'ils ont souscrites en vertu de cet instrument (voir annexe, partie II, article 1er, paragraphe 2).

4. Au cours de la procédure suivie en l'espèce, le Solicitor-General a déclaré au nom du gouvernement défendeur que "l'ampleur du système du closed shop en Grande-Bretagne et l'état de la common law étaient tels que l'inclusion dans l'article 11 (art. 11) du droit de ne pas être obligé d'adhérer à un syndicat aurait inévitablement amené le Royaume-Uni à formuler une

réserve à l'égard de pareil droit" (compte rendu de l'audience de la matinée du 4 mars 1981, doc. Cour (81) 19, p. 75).

5. En l'occurrence, il n'est pas pertinent de parler de la "substance" de la liberté d'association. Si la Cour s'est souvent fondée sur la notion de substance des droits garantis par la Convention, elle ne l'a fait que quand il s'agissait de savoir quelle réglementation ou limitation d'un droit se justifiait. Elle a estimé que même dans les cas où une réglementation ou des limitations étaient explicitement ou implicitement autorisées, elles ne pouvaient aller jusqu'à porter atteinte à la substance même du droit en question. Or en l'espèce le problème consiste à savoir si l'aspect négatif de la liberté d'association forme partie de la substance du droit garanti par l'article 11 (art. 11). Pour les raisons exposées ci-dessus, on doit considérer les États parties à la Convention comme ayant accepté de ne pas inclure l'aspect négatif, et on ne saurait s'appuyer sur aucune règle d'interprétation pour étendre la portée de l'article à un domaine qui a été à dessein écarté et réservé, pour sa réglementation, au droit et aux traditions nationaux de chaque État partie à la Convention.

6. Cette conclusion se concilie parfaitement avec la nature et le rôle des droits en question. Les libertés dites positive et négative d'association ne sont pas simplement les deux faces de la même médaille ou, pour s'exprimer comme la Cour, deux aspects de la même liberté. Il n'existe aucun lien logique entre les deux.

La liberté positive d'association sauvegarde la possibilité pour les individus de s'associer entre eux, s'ils le désirent, pour défendre des intérêts communs et poursuivre des buts communs, de nature économique, professionnelle, politique, culturelle, de loisir ou autre; sa protection consiste à empêcher les autorités publiques d'intervenir pour faire échouer une telle action commune. Elle concerne l'individu en tant que participant actif à des activités sociales, et constitue en un sens un droit collectif dans la mesure où elle ne peut s'exercer que conjointement par une pluralité d'individus. La liberté négative d'association, en revanche, vise à protéger l'individu contre le fait d'être groupé avec d'autres avec lesquels il n'est pas d'accord pour des buts qu'il n'approuve pas. Elle tend à le protéger contre son identification à des convictions, efforts ou attitudes qu'il ne partage pas, et donc à défendre la sphère intime de sa personnalité. En outre, elle peut servir à le protéger contre les abus de pouvoir d'une association ou contre la manipulation par les dirigeants de celle-ci. Si fort que puisse être parfois le besoin d'une telle protection de l'individu, elle ne fait ni logiquement ni implicitement partie de la liberté positive d'association.

7. Il s'ensuit que les accords de sécurité syndicale et la pratique du closed shop ne sont ni interdits ni autorisés par l'article 11 (art. 11) de la Convention. Aussi critiquable que le traitement subi par les requérants puisse être au regard de la raison et de l'équité, la solution adéquate ne réside pas dans une interprétation extensive de cet article (art. 11), mais

dans des garanties contre le licenciement pour refus de s'affilier à un syndicat, c'est-à-dire dans la sauvegarde du droit à la sécurité de l'emploi en pareil cas. Mais ce droit ne figure point parmi ceux reconnus par la Convention, laquelle - comme le précise le Préambule - n'est qu'une première mesure propre à assurer la garantie collective des droits de l'homme. Actuellement, il appartient donc au droit national de chaque État de réglementer ce domaine.