

**APPLICATION/REQUÊTE N° 10550/83**

**Ernest Dennis CHEALL v/the UNITED KINGDOM**

**Ernest Dennis CHEALL c/ROYAUME-UNI**

**DECISION of 13 May 1985 on the admissibility of the application**

**DÉCISION du 13 mai 1985 sur la recevabilité de la requête**

---

**Article 11 of the Convention:** *The right to form trade unions includes the right for trade unions to draw up their own rules.*

*The right to join trade unions for the protection of one's interests does not include the right to join the union of one's choice regardless of its rules. The State must protect the individual against abuse by unions of their dominant position. Expulsion from a union in breach of the union's rules, decided pursuant to arbitrary rules or entailing exceptional hardship for the individual concerned, could constitute such an abuse.*

**Article 11 de la Convention:** *Le droit de fonder des syndicats comprend le droit pour les syndicats d'établir leurs règlements.*

*Le droit de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ne comprend pas le droit de s'affilier au syndicat de son choix au mépris de sa réglementation. L'Etat doit protéger l'individu contre tout abus de la position dominante d'un syndicat. Constituerait un tel abus une expulsion décidée contrairement aux règlements, décidée en vertu de règlements arbitraires ou ayant des conséquences particulièrement rigoureuses pour l'intéressé.*

## THE FACTS

*(français : voir p. 186)*

The applicant is a United Kingdom citizen born in 1920 who is living at Houghton Regis, Bedfordshire. In the proceedings before the Commission he is represented by Messrs Boyle and Ormerod, a firm of solicitors, based in Aylesbury, Buckinghamshire.

Since 1965 the applicant was employed as a security officer by Vauxhall Motors. He had been a trade union member since the age of fourteen, and held various union offices during the time of his above employment. Until May 1974 he was secretary of the local branch of the A.C.T.S.S. (Association of Clerical, Technical and Supervisory Staff), a subsidiary of the Transport and General Workers' Union (T.G.W.U.).

Disenchantment led the applicant (and some other persons) to resign from the A.C.T.S.S. on 6 May 1974. The reasons stated were that he regarded the union's local full-time official as being wholly ineffective and uninterested, that he resented the T.G.W.U.'s increasing involvement in political activity and what he regarded as its increasing left-wing stance, and finally his demoralisation due to a series of defections from the branch. The branch apparently suffered a complete breakdown and was only reorganised in November 1974. Despite his resignation from the union the applicant did everything to terminate his functions as branch secretary in good order.

A few weeks later, on 29 May 1974, the applicant applied for the membership of another union, the Association of Professional Executive Clerical and Computer Staff (A.P.E.X.). This was done on his own motion, without this union having previously approached him in any way either formally or informally prior to his resignation from A.C.T.S.S. In the application form, the applicant did not reply to the question whether he had been a member of any other trade union, but it was well known to A.P.E.X. that he had formerly been a member of A.C.T.S.S.. No reproach was made to the applicant in the subsequent proceedings on account of this omission.

In view of its knowledge of the applicant's earlier membership with the A.C.T.S.S. the new union, A.P.E.X., would have been obliged to inquire of them whether they objected to his admission. A stipulation to this effect is contained in principle 2 of the "T.U.C. Disputes Principles and Procedures" (the "Bridlington principles"). These principles govern the relations between the various unions affiliated to the T.U.C. inter alia regarding membership disputes.

According to their preface they

"constitute a code of conduct accepted as morally binding by affiliated organisations. They are not intended by such organisations or by the T.U.C. to be a legally enforceable contract".

The above-mentioned principle 2 reads as follows :

“No one who is or has recently been a member of any affiliated union should be accepted into membership in another without inquiry of his present or former union. The present or former union shall be under an obligation to reply within 21 days of the inquiry, stating: (a) Whether the applicant has tendered his resignation; (b) Whether he is clear on the books; (c) Whether he is under discipline or penalty; (d) Whether there are any other reasons why the applicant should not be accepted. If the present or former union objects to the transfer, and the inquiring union considers the objection to be unreasonable, the inquiring union shall not accept the applicant into membership but shall maintain the status quo with regard to membership. If the problem cannot be mutually resolved it should be referred to the T.U.C. for adjudication. A union should not accept an applicant into membership if no reply has been received 21 days after the inquiry but in such circumstances the union may write again to the present or former union, sending a copy of the letter to the head office of the union if the correspondence is with a branch, stating that if no reply is received within a further 14 days they intend to accept the applicant into membership. Where the union to which application is being made is dealing directly with the head office of the present or former union, a copy of this communication may be sent to the T.U.C.”

A.P.E.X. clearly failed to comply with this procedure, and admitted the applicant without any inquiry of the former union. The applicant himself was not aware of the procedure to be followed and sincerely believed that he had been admitted in good order.

Having joined A.P.E.X. the applicant was appointed to represent that union in dealings with his employers. The company appear not to have accepted him in this function in particular after September 1974 when it became clear that the applicant's transfer to A.P.E.X. was challenged by the A.C.T.S.S. On a later occasion in 1977 when the applicant was himself involved in a dispute with his employers, they refused to listen to any representations by A.P.E.X. on his behalf. A subsequent industrial tribunal action led to a finding that the employers were in breach of S.53 of the Employment Protection Act 1975, as they had taken action against him, penalising him for being a member of A.P.E.X. The applicant was awarded £50 damages.

On 2 February 1976 T.G.W.U. (A.C.T.S.S.) made a formal complaint to the T.U.C. regarding the applicant's admission to A.P.E.X. without observing the Bridlington principles.

Under the applicable rules governing the relations between the T.U.C. and its affiliated organisations, the matter was eventually brought before a disputes committee of the T.U.C. The only parties to these proceedings were the unions concerned, i.e. the T.G.W.U. (A.C.T.S.S.) and the A.P.E.X. The applicant himself

was not a party to these proceedings although he took part in the hearing before the disputes committee on 17 May 1977 as part of the A.P.E.X. team. He did address the committee, but was not allowed to speak in his own name.

On 20 June 1977 the T.U.C. disputes committee made its award in the above inter-union dispute. It considered that

"A.P.E.X. should have made inquiries of the T.G.W.U., and by not doing so, A.P.E.X. therefore acted in breach of principle 2 of the T.U.C. Disputes Principles and Procedures. The disputes committee awarded that A.P.E.X. should exclude the 11 named individuals [including the applicant] and advise them to rejoin the T.G.W.U."

A.P.E.X. did not comply immediately with the above award, and only after considerable pressure had been exercised against it by the T.U.C. did it eventually terminate the applicant's membership (and that of the other persons concerned) by a notice of 30 June 1978. This was done under rule 14 of the A.P.E.X. Rule Book which reads as follows:

"DECISIONS OF T.U.C. DISPUTES COMMITTEE Notwithstanding anything in these rules the executive council may, by giving six weeks' notice in writing, terminate the membership of any member, if necessary, in order to comply with a decision of a disputes committee of the Trades Union Congress."

Unlike other cases of expulsion (rule 15) no hearing of the trade union member concerned is provided for in such cases.

In October 1978 the T.G.W.U. invited the applicant to rejoin A.C.T.S.S. but he has not done so.

Instead, the applicant challenged his expulsion by A.P.E.X. by a civil action. He claimed that the notice terminating his membership was invalid for the following reasons: (1) because it was not "necessary" within the meaning of rule 14; (2) because A.P.E.X. could not rely on this rule in view of the fact that it had caused the decision of the disputes committee by its own conduct, namely by a conscious breach of the Bridlington principles; (3) because the procedure followed was contrary to the principles of natural justice as the applicant had no opportunity to be heard either in the disputes committee proceedings, or in A.P.E.X.'s own proceedings under rule 14; (4) because the exclusion under rule 14 and principle 2 of the Bridlington principles was contrary to public policy as defined *inter alia* in Article 11 of the European Convention on Human Rights.

On 24 November 1981, Mr. Justice Bingham of the Queen's Bench Division rejected the action (1). After dismissing the applicant's various other arguments the judge also dealt expressly with the public policy argument based on Article 11 of the

(1) Cheall v. A.P.E.X. [1982] 3 All E.R. 858.

Convention. He found that while the Convention was not justiciable in English courts it could nevertheless be taken into account as a guideline for an interpretation of legal principles found in the domestic law. English law in general, where possible and appropriate, leaned in favour of the liberty of the individual, but this was counter-balanced by the consideration that the law also, in general, leaned in favour of upholding contracts such as the A.P.E.X. rules and rule 14 in particular which the applicant had accepted when becoming a member of that union. Despite much controversy and legislation concerning industrial relations in recent years, no attempt had been made to modify or restrict the Bridlington principles underlying this rule. The legislation since 1971 recognised the right of every worker to be a member of the trade union of his choice only as between himself and his employer, but not as between himself and the trade union. The Employment Act 1980 in section 4 gave an employee the right not to have an application for membership of a trade union unreasonably refused and not to be unreasonably expelled from a trade union, but the Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations 1965-1968 had regarded refusal of membership in compliance with the Bridlington principles as a good reason, a question which had never been decided by the courts. Neither did the European Convention give a clear answer to this question and therefore could not be relied upon. The facts of the Young, James and Webster case were essentially different from the present case and therefore did not assist the applicant.

The applicant's appeal against this judgment was allowed by a majority decision of the Court of Appeal, on 18 June 1982 (1). Of the two judges constituting the majority, one considered the termination of the applicant's membership as invalid mainly because the union should not be allowed to invoke rule 14 in a case where it had itself breached the applicable principles (Slade L.J.), and one based his reasoning expressly on public policy and Article 11 of the Convention, holding that the applicant was in principle entitled to resign from the union with which he was dissatisfied, and to join the union of his choice, and that he further had the right not to be excluded from that trade union without reasonable cause and without being heard: rule 14 did not accord with these fundamental principles (Lord Denning).

On the union's appeal, the House of Lords restored the judgment of the Divisional Court on 24 March 1983 (2). It held

- (1) That the only way that A.P.E.X. could comply with the decision of the disputes committee of the T.U.C. was by terminating the plaintiff's membership of the union pursuant to rule 14 and that there was no principle of law which prevented the union from relying on that rule.
- (2) That there was no principle of natural justice that the plaintiff was entitled to be heard before the disputes committee of the T.U.C. for the only

---

(1) *Cheall v. A.P.E.X.* [1983] 1 Q.B. 126.

(2) *Cheall v. A.P.E.X.* [1983] 2 W.L.R. 679.

parties in dispute before it were the trade unions concerned who alone were entitled to make representations written or oral to the committee.

— (3) That although A.P.E.X. was permitted to give notice to an individual member and the opportunity to be heard before deciding whether or not to exercise its discretion to expel a member under rule 14, the union had been under no obligation to give the plaintiff any such notice in circumstances where there was an unassailable factual finding of the T.U.C. disputes committee and a willingness on the part of his former union to readmit him to membership.

— (4) That the Bridlington principles did not contravene any provision of the European Convention on Human Rights nor any existing rule of public policy.

The relevant part of the judgment in this latter respect reads as follows :

“My Lords, freedom of association can only be mutual ; there can be no right of an individual to associate with other individuals who are not willing to associate with him. The body of the membership of A.P.E.X., represented by its executive council and whose best interest it was the duty of the executive council to promote, were not willing to continue to accept Cheall as a fellow-member. No doubt this was because if they continued to accept him, they ran the risk of attracting the sanction of suspension or expulsion of A.P.E.X. from the T.U.C. and all the attendant disadvantages to themselves as members of A.P.E.X. that such suspension or expulsion would entail. But I know of no existing rule of public policy that would prevent trade unions from entering into arrangements with one another which they consider to be in the interests of their members’ bargaining power with their employers ; nor do I think it a permissible exercise of your Lordships’ judicial power to create a new rule of public policy to that effect. If this is to be done at all it must be done by Parliament.

Different considerations might apply if the effect of Cheall’s expulsion from A.P.E.X. were to have put his job in jeopardy, either because of the existence of a closed shop or for some other reason. But this is not the case. All that has happened is that he left a union, A.C.T.S.S., in order to join another union, A.P.E.X., which he preferred. After four years of membership he was compelled, against his will, to leave it and was given the opportunity, which he rejected, of rejoining A.C.T.S.S. if he so wished.” (per Lord Diplock at pp. 685-686).

## COMPLAINTS

The applicant submits that at all times he wished to remain a member of A.P.E.X. and A.P.E.X. wished to retain him as a member, and excluded him only as a result of coercion and pressure from the T.U.C.

He further submits that the nature of industrial relations and the structure of union representation at the Vauxhall plant made his membership of a union which could adequately represent his interests a vital and necessary part of his working life.

In fact, however, he was left for 9 years (until his retirement in 1983) without union representation as a result of the matters complained of. He was severely affected by the lack of union representation in particular following the death of his wife in 1976 and his consequent need to change his shift pattern. A.P.E.X. was prevented from making representations on his behalf in this matter.

The applicant considers that there has been a breach of his rights under Article 11 of the Convention. He claims that he was denied his freedom to associate and his right to join a trade union for the protection of his own interests. This right necessarily includes choice as to its exercise (see Young, James and Webster case, Eur. Court H.R., judgment of 13.8.81) and also a right to remain a member of the trade union of one's choice.

This right is both an individual right to be exercised by a trade union member for the protection of his interests and a collective right of persons to associate together in trade unions. There will be an interference with and infringement of this right notwithstanding that the trade union of which the individual is a member has itself terminated the association if, as here, it can be shown that the trade union so acted at the behest of and/or compelled by the coercive threats of a party external to the association having a dominating influence on its behaviour.

There can be no freedom of association where one party to the association is so influenced in its conduct by the dominance of another that it is unable to choose between its continuance and its termination.

The Bridlington Principles and the T.U.C. Model Rule underlying rule 14 of the A.P.E.X. rules form a "coherent interlocking scheme" for regulating trade union conduct by (a) restricting the freedom of an individual to join and/or remain a member of the union of his choice and (b) denying that individual the benefits of membership during the subsistence of that membership and (c) compelling his subsequent exclusion from that membership. The history of the Model Rule itself makes plain its restrictive intention.

It is an inherent characteristic of this "scheme" that the T.U.C. Disputes Committee should determine the union to which an individual must belong without any regard to his choice or his freedom of choice.

It is considered axiomatic that members obtained in breach of the Bridlington Principles should be excluded from membership following an award from the Disputes Committee and such award invariably requires that this be done. Hence it can be seen that the T.U.C. Rules are coercive in nature.

The failure of the Government to enact legislation making unlawful the applicant's expulsion from membership constitutes an unjustified interference with his right to join a union.

.....

## THE LAW

The applicant who was expelled from his trade union (A.P.E.X.) pursuant to a decision of the disputes committee of the T.U.C. complains of an unjustified interference with his right to join a trade union in breach of Article 11 of the Convention. This provision provides that :

“1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.”

The Commission recalls that the right to form and join trade unions is a special aspect of freedom of association which protects, first and foremost, against State action. The State may not interfere with the forming and joining of trade unions except on the basis of the conditions set forth in Article 11 para. 2 (see *Young, James and Webster v. United Kingdom*, Comm. Report 14.12.79, para. 162, Eur. Court H.R., Series B no. 39, p.45).

The question that arises in the present case, however, concerns the extent to which this provision obliges the State to protect the trade union member against measures taken against him by his union.

In the Commission's view the right to form trade unions involves, for example, the right of trade unions to draw up their own rules, to administer their own affairs and to establish and join trade union federations. Such trade union rights are explicitly recognised in Articles 3 and 5 of I.L.O. Convention No. 87 which must be taken into account in the present context ...

Accordingly trade union decisions in these domains must not be subject to restrictions and control by the State except on the basis of Article 11 para. 2. As a corollary, such decisions must be regarded as private activity for which, in principle, the State cannot be responsible under the Convention.

The right to join a union “for the protection of his interests” cannot be interpreted as conferring a general right to join the union of one's choice irrespective of the rules of the union. In the exercise of their rights under Article 11 para. 1, unions must remain free to decide, in accordance with union rules, questions concerning admission to and expulsion from the union. The protection afforded by the provision is primarily against interference by the State.

Nonetheless for the right to join a union to be effective the State must protect the individual against any abuse of a dominant position by trade unions (see Eur. Court H.R., Young, James and Webster judgment of 13 August 1981. Series A no. 44, p. 25, para. 63). Such abuse might occur, for example, where exclusion or expulsion was not in accordance with union rules or where the rules were wholly unreasonable or arbitrary or where the consequences of exclusion or expulsion resulted in exceptional hardship such as job loss because of a closed shop.

In the present case the applicant was expelled from his union (A.P.E.X.) pursuant to a decision of the T.U.C. disputes committee to the effect that A.P.E.X. had not complied with principle 2 of the Bridlington principles. These principles had been established by the T.U.C. to prevent inter-union disputes arising over conflicting membership rights. Principle 2 required A.P.E.X. to make an enquiry of T.G.W.U. when the applicant applied for membership.

It is clear that the applicant's expulsion was in accordance with the A.P.E.X. rules which provided in rule 14 for expulsion in order to comply with a decision of the T.U.C. disputes committee. The Commission does not consider that either rule 14 or principle 2 can be regarded as unreasonable. Moreover it notes that the applicant's expulsion from A.P.E.X. did not involve loss of his job because of a closed shop.

In these circumstances the expulsion of the applicant from A.P.E.X. must be seen as the act of a private body in the exercise of its Convention rights under Article 11. As such it cannot engage the responsibility of the respondent Government.

It follows, therefore, that the application must be rejected as incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 27 para. 2.

For these reasons, the Commission

DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE.

(TRADUCTION)

#### EN FAIT

Le requérant est un ressortissant du Royaume-Uni, né en 1920 et habitant à Houghton Regis, Bedfordshire. Dans la procédure devant la Commission, il est représenté par MM. Boyle et Ormerod, solicitors à Aylesbury, Buckinghamshire.

Depuis 1965, le requérant était employé comme agent de la sécurité par Vauxhall Motors. Syndiqué depuis l'âge de 14 ans, il a exercé diverses fonctions syndicales pendant le temps de l'emploi précité. Jusqu'en mai 1974, il était secrétaire de la section locale de l'ACTSS (Association of Clerical, Technical and Supervisory Staff), filiale de la TGWU (Syndicat des travailleurs du transport).

Déçu, le requérant et quelques autres personnes en vinrent à démissionner de l'ACTSS le 6 mai 1974. Il expliqua qu'il considérait le travail à plein temps de fonctionnaire local du syndicat comme totalement inefficace et dénué d'intérêt, qu'il était mécontent de la participation croissante de la TGWU à des activités politiques et de ce qui était à son avis une position de plus en plus gauchiste du syndicat et, enfin, qu'il était découragé par une série de défections au sein de la section. Cette section, en totale débâcle semble-t-il, ne fut réorganisée qu'en novembre 1974. Malgré sa démission du syndicat, le requérant fit de son mieux pour en terminer convenablement avec ses fonctions de secrétaire de section.

Quelques semaines plus tard, le 29 mai 1974, le requérant demanda à adhérer à un autre syndicat, l'APEX (Association of Professional Executive Clerical and Computer Staff). Il le fit de sa propre initiative, sans que ce syndicat ait pris contact avec lui d'aucune manière, officielle ou informelle, avant sa démission de la l'ACTSS. Dans sa formule de demande, le requérant ne répondit pas à la question de savoir s'il avait été membre d'un autre syndicat, mais l'APEX savait fort bien qu'il avait été autrefois membre de l'ACTSS. Cette omission ne fut nullement reprochée au requérant par la suite.

Connaissant l'appartenance antérieure du requérant à l'ACTSS, le nouveau syndicat, l'APEX, aurait dû demander à ce dernier s'il avait des objections à cette adhésion. En effet, la règle No. 2 des «Principes et procédures de règlement des conflits du TUC» (les «Principes de Bridlington») contient une stipulation en ce sens. Ces Principes régissent les relations entre les différents syndicats affiliés au TUC, notamment en ce qui concerne le contentieux des adhésions.

Selon le préambule qui les accompagne, ces Principes :

«constituent un code de conduite accepté comme moralement contraignant par les organisations affiliées. Ni ces organisations ni le TUC n'envisagent de les considérer comme un contrat juridiquement exécutoire».

La règle No 2 susmentionnée est ainsi libellée :

«Quiconque est ou a été récemment membre d'un syndicat affilié ne doit pas être accepté dans un autre sans qu'il soit procédé à une enquête dans le syndicat présent ou passé. L'un ou l'autre sera tenu de répondre dans les 21 jours en précisant : (a) si le requérant a remis sa démission ; (b) s'il est en règle sur les registres ; (c) s'il est sous le coup d'une sanction disciplinaire ou autre ; (d) s'il y a quelque autre raison militant contre l'acceptation de la demande. Si le syndicat présent ou passé objecte au transfert et que le syndicat auteur de

l'enquête considère l'objection comme déraisonnable, il ne devra cependant pas accepter l'adhésion mais laisser la situation en l'état. Si le problème ne peut pas être résolu par les deux parties, il sera déféré à l'arbitrage du TUC. Si le syndicat n'a pas reçu de réponse 21 jours après sa demande d'enquête, il ne doit pas encore accepter l'adhésion mais dans ce cas, il pourra réécrire au syndicat présent ou ancien, en adressant copie de la lettre au Bureau directeur du syndicat si le courrier est destiné à une section locale et en précisant que, faute de réponse dans un nouveau délai de 15 jours, il se propose d'admettre le demandeur comme adhérent. Lorsque le syndicat auquel est adressée la demande traite directement avec le Bureau directeur du syndicat actuel ou ancien, copie de ce courrier peut être adressée au TUC. »

L'APEX n'a manifestement pas respecté cette procédure et a accepté l'adhésion du requérant sans aucune enquête auprès du syndicat précédent. Le requérant, quant à lui, n'avait pas connaissance de la procédure à suivre et a cru sincèrement avoir été admis dans les règles.

Après avoir adhéré à l'APEX, le requérant fut désigné pour représenter ce syndicat dans des négociations avec son employeur. La société sembla ne pas lui reconnaître cette fonction, en particulier après septembre 1974, lorsqu'il apparut clairement que le transfert du requérant à l'APEX était contesté par l'ACTSS. Ultimeusement, en 1977, alors que le requérant était lui-même impliqué dans un litige avec ses employeurs, ceux-ci refusèrent d'écouter les protestations faites par l'APEX en son nom. Une action ultérieure devant un tribunal du travail conduisit à constater que les employeurs avaient méconnu l'article 53 de la loi de 1975 sur la protection de l'emploi, puisqu'ils avaient engagé une action contre lui, en le pénalisant pour son adhésion à l'APEX. Le requérant obtint 50 £ de dommages-intérêts.

Le 2 février 1976, le TGWU (ACTSS) déposa une plainte officielle auprès du TUC concernant l'acceptation de l'adhésion du requérant à l'APEX au mépris des Principes de Bridlington.

Conformément à la réglementation régissant les relations entre le TUC et ses organisations affiliées, l'affaire fut finalement portée devant la commission des conflits du TUC. Les seules parties à cette procédure étaient les syndicats concernés, TGWU (ACTSS) et APEX. Le requérant n'était pas lui-même partie à la procédure bien qu'il ait pris part à l'audience devant la commission des conflits le 17 mai 1977, en tant que membre de l'équipe APEX. Il s'adressa effectivement à la commission mais ne fut pas autorisé à parler en son nom personnel.

Le 20 juin 1977, la commission des conflits du TUC rendit sa sentence sur le litige intersyndical. Elle considéra que

« L'APEX aurait dû enquêter auprès du TGWU et en ne le faisant pas, l'APEX a dès lors agi en violation de la règle No 2 des principes et procédures de

règlement des conflits du TUC. La commission des conflits décide que l'APEX doit exclure les 11 personnes visées (dont le requérant) et leur conseiller de revenir au TGWU. »

L'APEX ne s'est pas immédiatement conformée à cette décision et ce n'est qu'après des pressions considérables exercées sur elle par le TUC qu'elle a finalement mis un terme à l'adhésion du requérant (et à celle des autres personnes concernées) en les informant le 30 juin 1978. Cela a été fait conformément à l'article 14 du Règlement de l'APEX, ainsi libellé :

« DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES CONFLITS DU TUC Sous réserve d'autres dispositions du présent Règlement, le conseil exécutif peut, moyennant un préavis écrit de 6 semaines, mettre fin à l'appartenance d'un membre du syndicat si cela est nécessaire pour se conformer à une décision de la commission des conflits du Trades Union Congress. »

Contrairement aux autres cas d'expulsion (article 15), il n'est pas prévu en pareil cas d'entendre le syndiqué en question.

En octobre 1978, le TGWU invita le requérant à revenir à l'ACTSS mais celui-ci n'en fit rien.

Au lieu de cela, le requérant contesta son expulsion par l'APEX en engageant une procédure civile. Il soutint que la lettre mettant fin à son adhésion n'était pas valable pour les raisons suivantes : (1) elle n'était pas « nécessaire » au sens de l'article 14 ; (2) l'APEX ne pouvait pas invoquer cette règle puisque c'est elle qui, ayant sciemment méconnu les Principes de Bridlington, était par son propre comportement à l'origine de la décision de la commission des conflits ; (3) la procédure suivie avait méconnu les principes de justice naturelle, le requérant n'ayant pas eu la possibilité de se faire entendre, ni dans la procédure devant la commission des conflits, ni dans celle suivie à l'APEX conformément à l'article 14 ; (4) l'exclusion prévue par l'Article 14 et la Règle No 2 des Principes de Bridlington était contraire à l'ordre public tel que défini notamment à l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Le 24 novembre 1981, le juge Bingham débouta le requérant (1). Après avoir écarté les divers autres arguments du requérant, le juge examina expressément l'argument d'ordre public fondé sur l'article 11 de la Convention. Il estima que si la Convention ne pouvait être invoquée devant les tribunaux anglais, elle pouvait néanmoins être prise en compte comme principe d'interprétation des règles juridiques consacrées par le droit interne. La législation anglaise en général, chaque fois que cela est possible et opportun, incline à favoriser la liberté de l'individu mais cette considération est contrebalancée par l'idée que la loi est en général aussi, en faveur

---

(1) *Cheall c/APEX* [1982] 3 All E.R. 858.

du maintien de contrats, par exemple les règles de l'APEX (l'article 14 notamment) que le requérant avait acceptées en s'affiliant à ce syndicat. Malgré les nombreuses controverses et la législation votée ces dernières années en matière de relations du travail, le législateur n'a jamais tenté de modifier ou de restreindre les Principes de Bridlington qui sous-tendent cette règle. Depuis 1971, la législation a reconnu le droit pour tout travailleur de devenir membre du syndicat de son choix, règle qui vaut entre lui-même et son employeur, mais non pas entre lui-même et le syndicat. La loi de 1980 sur l'emploi reconnaît au salarié en son article 4, un le droit de ne pas voir déraisonnablement décider par un syndicat soit le refus de sa demande d'adhésion soit son expulsion. La Commission royale des syndicats et associations patronales a certes considéré en 1965-1968 que le refus de la demande d'adhésion conformément aux Principes de Bridlington était un motif valable, mais la question n'a jamais été tranchée par les tribunaux. La Convention européenne ne fournit pas non plus une réponse claire à cette question et ne peut dès lors pas être invoquée. Les faits de l'affaire Young, James et Webster étaient fondamentalement différents de ceux de la présente affaire, qu'ils n'aident dès lors pas à résoudre.

Par une décision prise à la majorité le 18 juin 1982, la Court of Appeal fit droit à l'appel formé par le requérant (1). Sur les deux juges qui constituaient la majorité, l'un (le juge Slade) estima que la résiliation de l'adhésion du requérant était entachée de nullité essentiellement parce que le syndicat n'était pas autorisé à invoquer l'article 14 dans une affaire où il avait lui-même méconnu la réglementation en vigueur. le deuxième juge (Lord Denning) fonda expressément son raisonnement sur l'intérêt général et sur l'article 11 de la Convention, déclarant que le requérant avait en principe le droit de démissionner du syndicat dont il n'était pas content et d'adhérer au syndicat de son choix, et qu'en outre, il avait le droit de ne pas être exclu de ce syndicat sans motif raisonnable et sans être entendu : l'article 14 n'est pas en accord avec ces principes fondamentaux.

Sur recours formé par le syndicat, la Chambre des Lords rétablit le jugement de la Divisional Court le 24 mars 1983 (2). Elle déclara :

— (1) que la seule façon pour l'APEX de se conformer à la décision de la commission des conflits du TUC était de mettre fin à l'adhésion du plaignant en application de l'article 14 et qu'aucun principe de droit n'empêchait le syndicat d'invoquer cet article.

— (2) qu'il n'existait par ailleurs aucun principe de justice naturelle autorisant le demandeur à être entendu devant la commission des conflits du TUC puisque les seules parties au litige étaient les syndicats concernés, seuls habilités à présenter des observations écrites ou orales devant la commission.

---

(1) Cheall *c/APEX* [1983] 1 Q.B. 126.

(2) Cheall *c/APEX* [1983] 2 W.L.R. 679.

— (3) que si l'APEX était autorisée à informer un adhérent de la démarche et à lui donner l'occasion d'être entendu avant de décider d'exercer ou non son pouvoir discrétionnaire d'expulsion conformément à l'article 14, le syndicat n'avait absolument pas l'obligation de le faire puisque la commission des conflits du TUC avait constaté les faits de manière inattaquable et que le précédent syndicat était disposé à reprendre le requérant comme adhérent.

— (4) que les Principes de Bridlington ne heurtent aucune disposition de la Convention européenne des Droits de l'Homme ni aucune règle d'ordre public.

La partie de l'arrêt touchant ce dernier aspect est ainsi libellé :

• Messieurs, la liberté d'association ne peut être que réciproque ; un individu ne saurait avoir le droit de s'associer avec d'autres qui ne le désirent pas. Les adhérents de l'APEX, représentés par le conseil exécutif, qui avait l'obligation de promouvoir au mieux leurs intérêts, ne désiraient pas continuer à avoir Cheall pour compagnon. Incontestablement, la raison en était que s'ils le conservaient chez eux, ils courraient le risque de voir l'APEX suspendue ou expulser du TUC, avec tous les inconvénients que cette sanction ou suspension entraînerait pour eux-mêmes en tant qu'adhérents de l'APEX. Or, je ne connais aucune règle d'ordre public qui empêcherait des syndicats de passer l'un avec l'autre des accords qu'ils estiment être dans l'intérêt du pouvoir de négociation de leurs adhérents avec leurs employeurs ; et je ne pense pas non plus qu'il vous soit loisible d'exercer votre pouvoir judiciaire pour instaurer une nouvelle règle d'ordre public en ce sens. A supposer qu'il faille le faire, ce devrait être l'œuvre du Parlement.

D'autres considérations auraient pu entrer en ligne de compte si l'expulsion de Cheall de l'APEX avait eu pour effet de compromettre son emploi, soit à cause de l'existence d'un monopole syndical de l'emploi, soit pour toute autre raison. Mais ce n'est pas le cas. Ce qui s'est passé en fait, c'est que Cheall a quitté un syndicat, l'ACTSS, pour adhérer à un autre, l'APEX, qui avait ses préférences. Après quatre ans d'appartenance à ce dernier syndicat, il fut obligé de le quitter contre son gré et s'est vu offrir la possibilité, qu'il a repoussée, de revenir à l'ACTSS s'il le désirait. » (per Lord Diplock pp. 685-686).

## GRIEFS

Le requérant soutient qu'il a toujours désiré rester membre de l'APEX, que celle-ci désirait le conserver comme adhérent, qu'elle ne l'a exclu qu'en raison de la coercition et des pressions exercées par le TUC.

Il soutient en outre que la nature des relations patronat/salariés et la structure de la représentation syndicale à l'usine de Vauxhall faisaient de son appartenance à un syndicat susceptible de représenter convenablement ses intérêts un élément vital et nécessaire de son existence de salarié. Or, pendant neuf ans (soit jusqu'à sa retraite en 1983), il est resté dépourvu de représentation syndicale en raison de la situation

litigieuse. Cette absence de représentation syndicale l'a gravement affecté notamment après la mort de son épouse en 1976 et vu la nécessité où il s'est trouvé de modifier ses horaires de travail. Sur ce point, l'APEX n'a pas pu élever de protestations en son nom.

Le requérant estime qu'il y a eu violation des droits que lui garantit l'article 11 de la Convention. Il prétend s'être vu refuser la liberté d'association et le droit de s'affilier à un syndicat pour défendre ses intérêts. Ce droit inclut nécessairement le choix quant à son exercice (voir affaire *Young, James et Webster*, Cour Eur. D.H., arrêt du 13.8.81) ainsi que le droit de demeurer membre du syndicat de son choix.

Ce droit comporte deux facettes : un droit individuel qu'exerce le syndicaliste pour défendre ses intérêts et un droit collectif des personnes associées au sein du syndicat. Il y aura atteinte à ce droit et méconnaissance de celui-ci, bien que le syndicat dont l'individu est membre ait mis fin lui-même à l'association, si comme en l'espèce, il peut être établi que le syndicat a agi ainsi sur l'ordre et/ou sous la menace et la contrainte d'un groupe extérieur à l'association et ayant sur sa conduite une influence prédominante.

Il ne saurait y avoir liberté de s'associer lorsque l'une des parties à l'association subit dans son comportement l'influence prédominante d'une autre, au point de n'être pas en mesure de choisir entre la poursuite ou la fin de ses activités.

Les Principes de *Bridlington* et la règle type du TUC qui sous-tend l'article 14 du Règlement de l'APEX constituent un « système cohérent de blocage » propre à régler le comportement syndical en (a) restreignant la liberté d'un individu de s'affilier et/ou de continuer à adhérer au syndicat de son choix et (b) refusant à cet individu les avantages de l'appartenance syndicale pendant le maintien de cette affiliation et (c) en obligeant à prononcer par la suite son exclusion. La genèse de la règle type elle-même montre l'intention manifestement restrictive.

C'est une caractéristique intrinsèque de ce « système » que la commission des conflits du TUC doive déterminer le syndicat auquel doit adhérer l'individu sans tenir compte du choix ou de la liberté de choix de l'intéressé.

On considère comme un axiome que les adhérents entrés en violation des Principes de *Bridlington* doivent être exclus du syndicat sur décision prise par la commission des conflits, décision qui exige invariablement l'exclusion. On voit dès lors que les règles du TUC sont coercitives par nature.

Le fait pour le Gouvernement de n'avoir pas adopté une législation frappant d'illégalité l'exclusion syndicale du requérant constitue une ingérence injustifiée dans le droit du requérant de s'affilier à un syndicat.

.....

## EN DROIT

Le requérant, expulsé de son syndicat (APEX) suite à une décision de la commission des conflits du TUC, se plaint d'une ingérence injustifiée dans l'exercice de son droit de s'affilier à un syndicat, contrairement à l'article 11 de la Convention. Cette disposition est ainsi libellée :

« 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 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'Etat. »

La Commission rappelle que le droit de fonder des syndicats et de s'affilier à des syndicats est un aspect particulier de la liberté d'association, qui protège d'abord et avant tout contre les agissements de l'Etat. Celui-ci ne peut pas s'immiscer dans la fondation des syndicats ni dans l'affiliation à ceux-ci, sauf sur la base des conditions énoncées à l'article 11 par. 2 (voir affaire Young, James et Webster, c/Royaume-Uni, rapport Comm. 14.12.79, Cour Eur. D.H., série B n° 39, par. 162).

La question qui se pose en l'espèce concerne cependant la mesure dans laquelle cette disposition oblige l'Etat à protéger le syndicaliste contre des décisions prises à son encontre par son syndicat.

De l'avis de la Commission, le droit de fonder des syndicats comporte par exemple le droit pour les syndicats d'établir leurs propres règlements, d'administrer leurs propres affaires, d'instaurer des fédérations de syndicats et d'y adhérer. Ces droits syndicaux sont expressément reconnus par les articles 3 et 5 de la Convention n° 87 du BIT à prendre en compte dans le présent contexte ...

En conséquence, les décisions prises par les syndicats dans ces domaines ne doivent pas être soumises à des restrictions ni au contrôle de l'Etat sauf sur la base de l'article 11 par. 2. A titre de corollaire, ces décisions doivent être considérées comme une activité privée dont, en principe, l'Etat ne saurait être tenu pour responsable au regard de la Convention.

Le droit de s'affilier à un syndicat « pour la défense de ses intérêts » ne saurait s'interpréter comme conférant un droit général de s'affilier au syndicat de son choix indépendamment de la réglementation du syndicat. Dans l'exercice du droit que leur reconnaît l'article 11 par. 1, les syndicats doivent conserver la liberté de décider,

conformément à la réglementation syndicale, des questions concernant l'admission ou l'expulsion de membres. La protection offerte par cette disposition est avant tout dirigée contre les ingérences de l'Etat.

Néanmoins, pour que le droit d'adhérer à un syndicat soit effectif, l'Etat doit protéger l'individu contre tout abus d'une position dominante de la part des syndicats (voir Cour Eur. D.H., arrêt Young, James et Webster du 13 août 1981, série A n° 44, par. 63). Cet abus pourrait se produire par exemple lorsque l'exclusion ou l'expulsion n'a pas été conforme au règlement du syndicat ou lorsque les règles en étaient totalement déraisonnables ou arbitraires ou encore que les conséquences de l'exclusion ou de l'expulsion ont été particulièrement rigoureuses pour l'intéressé, par exemple lui ont fait perdre son emploi en raison d'un monopole de l'emploi exercé par ce syndicat.

En l'espèce, le requérant fut expulsé de son syndicat (APEX) suite à une décision de la commission des conflits du TUC parce que l'APEX n'avait pas respecté la Règle No 2 des Principes de Bridlington. Ces Principes ont été instaurés par le TUC pour empêcher les conflits intersyndicaux nés de droits d'adhésion contradictoires. La Règle No 2 obligeait l'APEX à procéder à une enquête auprès du TGWU lorsque le requérant a sollicité son adhésion.

Il est clair que l'expulsion du requérant était conforme au Règlement de l'APEX qui prévoyait l'expulsion en son article 14 pour se conformer à une décision de la commission des conflits du TUC. La Commission n'estime pas que l'article 14 ou la Règle No 2 puissent être considérés comme déraisonnables. Elle relève en outre que l'expulsion du requérant de l'APEX n'a pas entraîné la perte de son emploi suite à l'existence d'un monopole syndical de l'emploi.

Dans ces conditions, l'expulsion du requérant de l'APEX doit être considérée comme la décision d'un organe privé agissant dans l'exercice des droits que la Convention lui garantit en son article 11. Comme telle, elle ne saurait engager la responsabilité du Gouvernement défendeur.

Il s'ensuit dès lors que la requête doit être rejetée comme incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 par. 2.

Par ces motifs, la Commission

**DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.**