

APPLICATION/REQUÊTE N° 7806/77

Ronald Roger WEBSTER v/the UNITED KINGDOM

Ronald Roger WEBSTER c/ROYAUME-UNI

DECISION of 3 March 1978 on the admissibility of the application

DÉCISION du 3 mars 1978 sur la recevabilité de la requête

Article 11 of the Convention : Does this provision guarantee the right not to join a trade-union ? Application declared admissible.

Article 25 of the Convention : Where an application concerns facts that affect, apart from the applicant, various other persons, the Commission examines it only in so far as the applicant is himself affected.

Competence ratione personae of the Commission : The question whether an alleged violation of the Convention involves the responsibility of a High Contracting Party, must be examined in the light of the provision of the Convention which guarantees the particular right.

In the case in point, State possibly responsible as the legislator and in any case as the employer.

Article 11 de la Convention : Cette disposition garantit-elle un droit de ne pas s'affilier à un syndicat ? Requête déclarée recevable.

Article 25 de la Convention : Lorsqu'une requête porte sur des faits qui affectent, outre le requérant, plusieurs autres personnes, la Commission ne l'examine que pour autant que le requérant est lui-même affecté.

Compétence ratione personae de la Commission : La question de savoir si une violation alléguée de la Convention est imputable à une Partie Contractante doit être examinée en tenant compte de la disposition de la Convention garantissant le droit dont il s'agit.

En l'espèce, Etat responsable éventuellement en tant que législateur et en tout cas en tant qu'employeur.

THE FACTS

(français : voir p. 176)

The facts of the case may be summarised as follows :

The applicant is a citizen of the United Kingdom, born in 1914 and is presently residing in Southborough, near Tunbridge Wells. He is represented by Mr. J.A.S. Hall, barrister-at-law, J.E. Robbins, Solicitor and Mr. Mitchell-Heggs, barrister-at-law, acting under powers of attorney, dated 24 February 1978 and 18 February 1977.

From the statements and documents submitted, it appears that the applicant commenced employment with British Rail on 18 March 1958 where he worked until he received his dismissal notice on 3 June 1976. On 28 August 1976 his contract of employment was terminated in accordance with the notice.

Until the enactment of the Industrial Relations Act 1971, termination of a contract of employment was not subject to any special statutory restriction apart from a statutory minimum period of notice, but for the most part governed by common law and an employee could be lawfully dismissed on due notice being given regardless of whether the dismissal was or was not for reasons associated with non-membership of the union in a closed shop. If wrongfully dismissed without notice, an employee's remedy was to sue for the balance of the wages which would have been payable during a valid notice period.

In 1970 the applicant was informed that his employer had agreed with the three railway trade unions that the terms of employment of the work force were to be changed so as to make union membership compulsory. At no stage was he asked whether he approved or disapproved. Before the closed shop decision was put into effect the Industrial Relations Act 1971 was passed. The Act changed the position radically by creating new statutory restrictions on an employer's right to dismiss an employee and, at the same time, giving individual employees a statutory right not to belong to a trade union. In principle, all employees were given the right not to be unfairly dismissed even if due contractual notice was given. Industrial Tribunals to which employees could complain if allegedly unfairly dismissed could order the employer to pay compensation to the employee or re-employ him if he could not satisfy the tribunal that one or more of the specified grounds for dismissal existed (conduct, capability, redundancy) and that it was reasonable in the circumstances to treat that ground as a reason for dismissal.

Although by giving the individual employee a statutory right not to belong to a trade union the Act of 1971 thereby made closed shop agreements unenforceable, the Act also contained provisions :

- a. allowing employers and unions to enter into "agency shops" agreements which could make it a conditions of employment either to

belong to one of the unions in question or make an appropriate contribution to the union funds. Employees with conscientious objections to belonging or contributing to the union were allowed to pay an equivalent sum to charity ;

- b. allowing the establishment of approved closed shops in certain narrowly defined circumstances. In these cases conscientious objectors were only allowed to contribute to charity instead of joining the union

The Act of 1971 was repealed by the Trade Union and Labour Relations Act 1974 which, in the context of the closed shop, sought broadly to return to the position existing before 1971 : thus the right not to belong to a trade union and the consequent restriction on the establishment of closed shops were removed.

In addition, Section 6 (5) of the Act provided that in general dismissal for not being a member or refusing to remain a member of a union where a "union membership agreement", as it was described in the Act, was in force, was only to be regarded unfair if "the employee genuinely objected on grounds of religious belief to being a member of any trade union whatsoever *or on any reasonable grounds to being a member of any particular trade union*". (the words in italic were included by Parliament as a result of an amendment against the wishes of the Government).

In August 1975 notices appeared on the notice boards drawing the attention of staff to a change in their contracts of employment as a result of an agreement between the management and trade unions, dated July 1975. The notice stated that as from 1 August 1975 membership of a recognised trade union was to be a condition of employment for staff covered by the agreement.

In September 1975 the applicant had a meeting with his immediate supervisor and the local representative of the Transport and Salaried Staff Association (T.S.S.A.). It was explained to him at this meeting that a union membership agreement had been made between the British Railway Board and the three railway unions, the National Union of Railwaymen (N.U.R.), the T.S.S.A. and the Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (A.S.L.E.F.) and that he was required to join the T.S.S.A. or the N.U.R., the two unions applicable to his position as Clerical Officer. He was further informed that he could obtain exemption from the requirement to join one of those unions if he genuinely objected on grounds of religious belief to being a member of any trade union whatsoever or on any reasonable grounds to being a member of a particular trade union.

Around mid-September 1975 a Notice was pinned on the notice boards stating that it had been agreed that the acceptance of exemption on religious

grounds would apply only to those religious denominations which specifically proscribed members from joining a trade union. It stated further that confining exemption only to religious grounds depended upon the passing through Parliament of the Trade Union and Labour Relations (Amendment) Bill and that the employees would be advised further on that point.

On 29 October 1975 the applicant wrote to his immediate supervisor explaining that there were certain aspects of the situation which had been presented to him and which left him with some doubts as to what courses were open to him should he wish to claim exemption. At that time the Trade Union and Labour Relations (Amendment) Bill had not been passed through Parliament. No reply was received to his letter of 29 October 1975. On 25 March 1976 the Trade Union and Labour Relations Act 1976 came into force which removed the "any reasonable grounds" exception, leaving only the exception in respect of religious belief. On 2 April 1976 he was advised by letter from the Joint Staff Officer, that arrangements had been made for his claim for exemption to be heard by representatives of British Rail Southern Region and the trade unions on 6 April, in accordance with Clause 6 (B) of the current Trade Union Management Agreement. Since he had not yet made the submissions that he had said he would wish to make because he was still awaiting a reply to that same letter, he requested verbally a postponement of two weeks from receiving a reply to his letter in order to allow him time to prepare a full and closely argued written submission. On 28 April, he received an instruction from the Establishment Officer to attend on 6 May for the hearing of his application for exemption. By this time he had received only two replies to the questions posed in his letter of 29 October, and those replies came to him through his solicitors.

The applicant submitted that he did not want to join a trade union for the reasons that :

- i. he believed that the United Kingdom was sliding into a state of totalitarianism or corporatism because the influence of the Trades Union Congress and member unions was beginning to dominate every facet of daily life. He did not believe that people should be coerced into membership of trade unions ;
- ii. he believed that the trade union system was insufficient and un-representative through the default of their members who, but for a minority of their members, were disinterested in the proceedings ;
- iii. he did not believe that the disabilities inherent in the trade union system could be remedied by requiring private individuals to join unions, particularly when those unions supported views and had objectives diametrically opposed to the views and objectives of individuals required to obtain membership ;

- iv. he did not believe that unions acted in the best interests of workers they purported to represent or the country in general. He believed the effect of union wage demands was to cause widespread economic difficulties as a result of pay claims which the country could not afford without the help of money borrowed from abroad, which in turn resulted in reduction of national purchasing power, an increase in unemployment, a reduction in the effectiveness of industry and caused a debilitating effect on the social structure ;
- v. he believed that the collective bargaining conducted by trade unions in key service industries was in effect collective blackmail of the general public and he believed the individual should be rewarded according to his personal effectiveness and that the same rewards should not be given to all individuals irrespective of whether their work was good, bad or indifferent ;
- vi. he did not believe that the trade unions and their members should negotiate pay claims and other benefits from a position of strength to the detriment of other individuals who had not or could not have or might not even want to have similar negotiating strength ;
- vii. he believed that the influence that the Trade Union Movement had upon the country as a whole, the Government and management was not in the best interests of the country ;
- viii. he believed that individuals should be allowed the freedom to express their opinions and convictions and to abide by such opinions and convictions without being threatened with the loss of their livelihood as a result of the "closed shop" practice ;
- ix. he believed the individual should have the freedom to belong to an association or not to belong as he thought right ;
- x. he was an opponent of the trade union movement as it operated today. He believed that the effect of the "closed shop" practice was to suppress all those in opposition to union principles by bringing about their dismissal and thus probably the loss of their means of livelihood.

On 6 May 1976 he appeared before a panel consisting of a representative of British Rail, a representative of the T.S.S.A., and a representative of the N.U.R. He was accompanied, as he was allowed to be, by a fellow employee, who was on the Management Staff of British Rail. On 3 June 1976 he received his dismissal notice which stated his claim for exemption had been disallowed and his services would no longer be required.

On 28 August 1976 his contract of employment was terminated in accordance with the said notice.

On 1 September 1976 he took up a position on the administration of the National Association for Freedom.

COMPLAINTS

The applicant now complains that the United Kingdom, by having enforced the aforesaid provisions of the Parliamentary Acts of 1974 and 1976, and by having so far failed to amend these Acts, are preventing British subjects from exercising their freedom of thought, conscience, expression and association with others. He further complains that the United Kingdom is failing to provide adequate remedies for wrongful dismissal, in particular with regard to British subjects who lose their employment through abstaining from joining one of the trade unions recommended by the employers, in a situation such as the present application, wherein the applicant has no genuine objection based on reasonable grounds and, or, alternatively based on the grounds of exercising his freedom of conscience, expression and association provided by Articles 9, 10 and 11 of the Convention. He submits that such enforcement is tantamount to a violation of the Convention and, in particular of Articles 9, 10, 11 and 13.

THE LAW

1. The applicant has originally complained that the Government of the United Kingdom by having enforced, and so far having failed to amend, the provisions of the Trade Unions and Industrial Relations Act 1974 as amended by the 1976 Act which allow that British subjects lose their employment through abstaining from joining one of the recommended trade unions on grounds other than provided by the said Acts, have interfered with their freedom of conscience, expression and association contrary to the Articles 9, 10 and 11 of the Convention. As the respondent Government must be held responsible for the acts of the British Railways Board, in casu his dismissal after having refused to join one of these unions, this, in the applicant's submission, equally constitutes a breach of the said Articles of the Convention.

The applicant has further complained that the Government of the United Kingdom have failed to provide an adequate remedy or redress in such situation, contrary to Article 13 of the Convention.

As a general remark the Commission first observes that the present application is practically identical with Application No. 7601/76, *Young and James v. the United Kingdom**, which was declared admissible on

* See D.R. 9, p. 126.

11 July 1977 and is still pending before it. Those two applicants, too, had been dismissed by British Rail after they had refused to join the recommended trade unions for similar reasons.

The Commission will deal with the present application in the light of the findings contained in the above decision and of the submissions of the parties in the present case. The Commission notes that the present applicant, in his original submissions, asserted that the respondent Government had violated the rights and freedoms at issue vis-à-vis British subjects more generally. However, since the Convention does not provide for applications in the form of an *actio popularis*, the Commission, while accepting that the issues raised in the present application affect a number of persons, will consider it only insofar as the applicant himself is concerned.

2. The Government of the United Kingdom have submitted, as they have previously done in Application No. 7601/76, that the present application was incompatible with the provisions of the Convention *ratione personae*. This objection to admissibility has been further developed in the present case, and particularly at the oral hearing, but it remains in essence the same, namely a denial of state responsibility.

In their submission the British Railways Board was established under the Transport Act 1962 as amended by the 1968 and 1974 Acts as a public authority which acted in matters of personnel and closed shop agreements as an autonomous body. Moreover, the members of the Board although appointed by the Secretary of State were not servants of the Crown, but just running a commercial organisation engaged in providing in a commercial way goods and services.

The Government further submitted that it was true that the Secretary of State might give to the Board inter alia directions of a general character in relation to matters which appeared to him to affect the national interest, but that no direction had been given in relation to the subject matter of the present application as the Government's policy in this respect was that of neutrality.

The applicant, on the other hand, submitted that, as to the question of Government responsibility, he first of all relied upon the Commission's decision on the admissibility in the case of Young and James, which case in his opinion was indistinguishable from the present case. Moreover, in his submission, British Rail was essentially different from a company or a commercial undertaking. It was a public authority, subject to ministerial control and to the control of Parliament, dependent on public funds and administered, or intended to be administered, in the interests of the community rather than in the interests of the shareholders, whether public or private.

The Commission considers that the responsibility of a High Contracting Party for any possible breach of the Convention must be determined by the interpretation and application of the substantive provisions of the Convention. In this particular case it is the interpretation of Article 11 which appears to be the main issue.

Therefore, if Article 11 were to protect every person from being forced to become a member of a trade union in a closed shop situation, the responsibility of the High Contracting Party concerned is engaged, *prima facie*, where express legislation makes such situation possible.

It follows that, if Article 11 protects such a right, the Industrial Relations Act 1974 as amended by the 1976 Act which establishes the legal presumption that dismissal for failure to join a trade union should be regarded as fair and therefore forces a person either to join the union or to be dismissed from his employment, may engage the responsibility of the respondent Government under the Convention.

But even if it is accepted that the existence of the legislation concerned does not in itself amount to an interference with this presumed right, it is still possible that with regard to nationalised industries the responsibility of the High Contracting Party concerned, acting as an employer under the relevant legislation, is engaged.

In this respect the facts presented, in particular the provisions of the Transport Act 1962 as amended by the 1968 and 1974 Acts, seem to make it clear that the authorities of the State are entitled to exercise such control over British Rail, a nationalised industry, that, for purposes of the Convention and in particular its Article 11, they must be considered as the "employer" of British Rail within the meaning of the Judgement of the European Court of Human Rights in the Swedish Engine Drivers case (cf. para. 37 of the Court's Judgment of 6 February 1976), which seems to be applicable *mutatis mutandis* to the present case.

The Commission therefore considers that for the purposes of its competence *ratione personae* under Article 25 of the Convention, the respondent Government must be regarded as being responsible for the acts complained of.

It follows that this application cannot be declared inadmissible as being incompatible with the Convention *ratione personae* under Article 25.

3. The Commission has finally examined whether or not the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

As has been stated above, the questions raised by the applicant mainly require the interpretation and application of Article 11 of the Convention. This issue has been raised in earlier cases, which did not, on the facts presented, call for any decisive finding by the Commission on that point (see,

inter alia, Application No. 4072/69, Yearbook 13, p. 708). However, a practically identical issue arose in Application No. 7601/76 (Young and James v. the United Kingdom). As this case is still pending before the Commission, no opinion on this point has yet been expressed.

In the present case the Commission has carried out a preliminary examination of the information and arguments submitted by the parties. The Commission finds that the issues raised in the application are of such complexity that their determination should depend upon an examination of their merits.

For these reasons, the Commission

DECLARES ADMISSIBLE and retains the application, without in any way prejudging the merits of the case.

(TRADUCTION)

EN FAIT

Les faits de la cause peuvent se résumer comme suit :

Le requérant, de nationalité britannique, est né en 1914 et réside présentement à Southborough, près de Tunbridge Wells. Il est représenté par Me J.A.S. Hall, barrister, Me J.E. Robins, solicitor et Me Mitchell-Heggs, barrister, agissant en vertu de procurations datées du 24 février 1978 et du 18 février 1977.

Il ressort des déclarations et des documents qui ont été présentés, que le requérant, entré aux chemins de fer britanniques (British Rail) le 18 mars 1958, a travaillé dans cette entreprise jusqu'à réception de sa lettre de licenciement, le 3 juin 1976. Son contrat de travail a pris fin le 28 août 1976 conformément aux termes de cette lettre.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de 1971 sur les relations professionnelles (Industrial Relations Act), la cessation d'un contrat de travail, qui n'était soumise à aucune restriction légale particulière, hormis un délai de préavis minimum fixé par la loi, était régie pour l'essentiel par la « common law » ; un salarié pouvait être régulièrement licencié sous réserve d'un préavis suffisant, que cette mesure soit liée ou non au fait qu'il n'était pas affilié au syndicat bénéficiant du monopole de l'embauche dans son entreprise. S'il avait été licencié injustement et sans préavis, le salarié n'avait d'autre recours que de réclamer en justice le montant des salaires qu'il aurait perçus pendant une période de préavis régulière.

En 1970, le requérant a été informé que son employeur s'était mis d'accord avec les trois syndicats de cheminots pour modifier les conditions d'emploi de manière à rendre obligatoire l'affiliation à un syndicat. A aucun moment il ne lui a été demandé s'il approuvait ou désapprouvait cet accord. C'est avant l'entrée en vigueur de cette décision que la loi de 1971 sur les relations professionnelles a été votée. Cette loi modifiait la situation du tout au tout, en apportant des restrictions supplémentaires au droit des employeurs de licencier leurs salariés et, parallèlement, en donnant aux salariés individuels le droit de ne pas se syndiquer. En principe, tous les salariés se sont vu conférer le droit de ne pas être injustement licenciés, même après avoir reçu le délai de préavis contractuel. Les tribunaux du travail (Industrial Tribunals), que les salariés pouvaient saisir en cas de licenciement injuste, pouvaient ordonner à l'employeur de dédommager le salarié ou de le réintégrer, s'il n'était pas parvenu à convaincre le tribunal qu'il existait un ou plusieurs motifs de licenciement prévus (comportement, aptitude, excédent de main-d'œuvre), qu'il était raisonnable, dans les circonstances, de considérer ce ou ces motifs comme une raison valable de licencier le salarié.

En reconnaissant à chaque salarié le droit de ne pas se syndiquer, la loi de 1971 rendait inopérants les accords de monopole syndical d'embauche ; toutefois, elle contenait par ailleurs des dispositions :

- a. autorisant les employeurs et les syndicats à conclure des accords (« agency shop » agreements) pouvant subordonner l'emploi à l'appartenance à l'un des syndicats en question ou au versement d'une somme déterminée au fonds du syndicat. Les salariés se refusant, pour des motifs de conscience, à se syndiquer ou à verser ladite somme au syndicat, étaient autorisés à verser une somme équivalente à une œuvre de bienfaisance ;
- b. autorisant la conclusion d'accords agréés de monopole syndical d'embauche dans certaines circonstances bien définies. En pareil cas, les objecteurs de conscience qui ne voulaient pas se syndiquer n'avaient d'autre solution que de verser une certaine somme à une œuvre de bienfaisance.

La loi de 1971 a été abrogée par la loi de 1974 sur les syndicats et les relations du travail (Trade Union and Labour Relations Act) qui, quant aux accords de monopole syndical d'embauche, tendait pour l'essentiel à revenir à la situation antérieure à 1971 ; ainsi, cette loi supprimait le droit de ne pas se syndiquer et la restriction à laquelle était soumise la conclusion d'accords de monopole syndical d'embauche.

En outre, l'article 6, paragraphe 5 de la loi prévoyait d'une manière générale qu'un licenciement pour refus de se syndiquer ou de demeurer membre d'un syndicat, lorsqu'était en vigueur un accord en matière d'appartenance syndicale (« union memberships agreement ») tel que décrit dans la

loi, ne devait être considéré comme injuste que si « le salarié se refusait de bonne foi, pour des raisons de convictions religieuses, à s'affilier à un quelconque syndicat, *ou bien encore pour des motifs raisonnables, à s'affilier à un syndicat déterminé* » (le membre de phrase souligné a été inséré par le Parlement à la suite d'un amendement adopté contrairement aux vœux du Gouvernement).

En août 1975, des avis apposés sur les panneaux d'affichage ont attiré l'attention des membres du personnel sur une modification intervenue dans leur contrat de travail par suite d'un accord conclu entre la direction et les syndicats, en juillet 1975. Il y était indiqué qu'à compter du 1^{er} août 1975, les agents visés par l'accord devraient, sous peine de perdre leur emploi, être affiliés à un syndicat agréé.

En septembre 1975, le requérant a eu un entretien avec son supérieur hiérarchique immédiat et le délégué local du « Transport Salaried Staff Association » (TSSA) (Syndicat des employés des transports). Il lui a été expliqué à cette réunion qu'un accord en matière d'affiliation syndicale (union membership agreement) avait été passé entre le Conseil des Chemins de fer britanniques et les trois syndicats de cheminots, à savoir le « National Union of Railwaymen » (NUR) (Syndicat national des cheminots), le TSSA et l'« Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen » (Syndicat des mécaniciens et chauffeurs) et qu'il lui était demandé de s'affilier au TSSA ou au NUR, ces deux syndicats convenant à sa situation d'employé de bureau. Il était informé, en outre, qu'il pouvait se faire dispenser de l'obligation de s'affilier à l'un de ces syndicats s'il se refusait de bonne foi, pour des raisons de convictions religieuses, à adhérer à quelque syndicat que ce fût, ou encore pour des motifs raisonnables, à adhérer à un syndicat déterminé.

Vers la mi-septembre 1975, un avis apposé sur les panneaux d'affichage a précisé qu'il avait été convenu que l'octroi de la dispense pour des raisons de convictions religieuses ne s'appliquerait qu'à l'égard des confessions religieuses qui interdisaient expressément à leurs membres de se syndiquer. Il était indiqué, en outre, que la limitation de la dispense à des raisons de convictions religieuses était subordonnée au vote par le Parlement du projet de loi modificatif de la loi sur les syndicats et les relations du travail, et que les agents seraient informés ultérieurement sur ce point.

Le 29 octobre 1975, le requérant a écrit à son supérieur hiérarchique immédiat pour lui dire que certains aspects de la situation qui lui avaient été présentés le laissaient dans le doute quant aux voies qui lui seraient ouvertes au cas où il souhaiterait bénéficier de la dispense. A cette époque, le projet de loi modificatif de la loi sur les syndicats et les relations du travail n'avait pas encore été voté par le Parlement. Le requérant n'a pas reçu de réponse à sa lettre du 29 octobre 1975. Le 25 mars 1976, la loi de 1976 sur les syndicats et les relations du travail est entrée en vigueur, supprimant l'exception « pour

des motifs raisonnables » et ne reprenant que l'exception pour raison de convictions religieuses. Le 2 avril 1976, le responsable des liaisons entre le Directeur et les syndicats (joint staff officer) l'a informé par lettre que des dispositions avaient été prises pour que sa demande de dispense soit entendue par des représentants de la Région méridionale des Chemins de fer britanniques et par les syndicats le 6 avril, conformément à l'article 6 (B) de la Convention syndicat – direction en vigueur à l'époque. Comme il n'avait pas encore présenté les arguments qu'il avait déclaré vouloir formuler, vu qu'il attendait toujours une réponse à cette même lettre, il a demandé verbalement un report de deux semaines à compter de la réception d'une réponse à sa lettre, de manière à avoir le temps d'établir par écrit un dossier complet et argumenté. Le 28 avril, le chef du personnel l'a invité à assister, le 6 mai, à l'audition de sa demande de dispense. A cette époque, il n'avait reçu que deux réponses aux questions posées dans sa lettre du 29 octobre, et ces réponses lui étaient parvenues par l'intermédiaire de ses sollicitors.

Le requérant a fait valoir qu'il ne souhaitait pas se syndiquer pour les raisons suivantes :

- i. il pensait que le Royaume-Uni glissait vers le totalitarisme ou le corporatisme, du fait que l'influence du Trade Union Congress et des syndicats membres commençait à dominer tous les aspects de la vie quotidienne. A ses yeux, les gens ne devaient pas être obligés de se syndiquer ;
- ii. il considérait que le mouvement syndicaliste était déficient et non représentatif, du fait que la grande majorité de ses membres se désintéressait de ses activités ;
- iii. il ne pensait pas qu'on pouvait remédier aux insuffisances inhérentes au mouvement syndicaliste en obligeant les individus à s'affilier à des syndicats, particulièrement lorsque ceux-ci militaient en faveur de conceptions et poursuivaient des objectifs diamétralement opposés aux conceptions et aux objectifs des individus auxquels on demandait de se syndiquer ;
- iv. il n'estimait pas que les syndicats agissaient au mieux des intérêts des travailleurs qu'ils prétendaient représenter, non plus que de ceux du pays en général. Il pensait que les revendications salariales des syndicats avaient pour effet de plonger le pays dans de graves difficultés économiques ; en effet, le pays ne pouvait y répondre qu'en empruntant des fonds à l'étranger, ce qui, d'une part, entraînait une réduction du pouvoir d'achat national, une augmentation du chômage et une baisse de la production dans l'industrie et, d'autre part, exerçait un effet débilisant sur la structure sociale ;
- v. il estimait que les négociations collectives menées par les syndicats dans des entreprises-clés du secteur des services revenaient, en

- réalité, à exercer un chantage collectif sur le grand public, et il pensait que l'individu devait être rétribué en fonction de son efficacité personnelle, et que les mêmes rétributions ne devraient pas être accordées à tous les individus, en faisant abstraction de la question de savoir si leur travail était bon, mauvais ou passable ;
- vi. il ne pensait pas que les syndicats et leurs adhérents devaient négocier des augmentations de salaire et d'autres avantages à partir d'une position de force, et ce au détriment d'autres individus qui n'avaient pas, ne pouvaient pas avoir ou ne souhaitaient même pas avoir une force de marchandage équivalente ;
 - vii. il estimait que l'influence exercée par le syndicalisme sur l'ensemble du pays, le Gouvernement et le patronat n'allait pas dans le sens des intérêts bien compris du pays ;
 - viii. il pensait que les individus devaient être libres d'exprimer leurs opinions et leurs convictions, et de s'y tenir sans être menacés pour autant de perdre leurs moyens d'existence par l'effet des accords de monopole syndical d'embauche ;
 - ix. il pensait que l'individu devait être libre de s'affilier ou non à une association comme il le jugeait bon ;
 - x. il était opposé au mouvement syndicaliste tel qu'il fonctionnait à l'époque. Il pensait que la pratique des accords de monopole syndical d'embauche revenait à éliminer tous ceux qui étaient opposés aux principes syndicaux, en provoquant leur licenciement et probablement, par là-même, la perte de leurs moyens d'existence.

Le 6 mai 1976, il a comparu devant une commission composée d'un représentant des Chemins de fer britanniques, d'un représentant du TSSA et d'un représentant NUR. Il était accompagné, comme il y était autorisé, d'un cadre de la direction des Chemins de fer britanniques. Le 3 juin 1976, il a reçu sa lettre de licenciement, qui déclarait que sa demande de dispense avait été rejetée et qu'on n'avait plus besoin de ses services.

Le 28 août 1976, son contrat de travail a pris fin conformément aux termes de ladite lettre.

Depuis le 1^{er} septembre 1976, il occupe un poste dans l'administration de l'Association nationale pour la liberté (National Association for Freedom).

GRIEFS

Le requérant se plaint qu'en promulguant les dispositions susmentionnées des lois de 1974 et 1976 et en s'étant abstenu jusqu'à présent d'amender ces lois, le Royaume-Uni empêche ses ressortissants d'exercer

leur liberté de pensée, de conscience, d'expression et d'association. Il se plaint, en outre, que le Royaume-Uni n'octroie pas des secours appropriés en cas de licenciement abusif, en particulier aux ressortissants britanniques qui perdent leur emploi pour avoir refusé d'adhérer à l'un des syndicats recommandés par les employeurs, et ce, dans une situation, comme celle qui caractérise la présente requête, où le requérant oppose au principe de cette adhésion un refus de bonne foi qui est fondé non pas sur des convictions religieuses, mais soit sur des motifs raisonnables soit sur le droit d'exercer sa liberté de conscience, d'expression et d'association garanti par les articles 9, 10 et 11 de la Convention, soit sur ces deux raisons à la fois. Il fait valoir que la promulgation desdites dispositions équivaut à une violation de la Convention et, en particulier, de ses articles 9, 10, 11 et 13.

EN DROIT

1. Le requérant s'est plaint initialement qu'en promulguant et en s'abstenant de modifier les dispositions de la loi de 1974 sur les syndicats et les relations professionnelles, telles qu'amendées par la loi de 1976, qui permettent de priver de leur emploi les ressortissants britanniques qui refusent d'adhérer à l'un des syndicats recommandés pour d'autres raisons que celles prévues par lesdites lois, le Gouvernement du Royaume-Uni a porté atteinte à leur liberté de conscience, d'expression et d'association garantie par les articles 9, 10 et 11 de la Convention. Etant donné que le Gouvernement défendeur doit être tenu pour responsable des actes du Conseil des Chemins de fer britanniques, c'est-à-dire en l'espèce du licenciement dont il a fait l'objet pour avoir refusé de s'affilier à l'un de ces syndicats, cette mesure constitue également, selon le requérant, une violation desdits articles de la Convention.

Le requérant s'est plaint, en outre, que le Gouvernement du Royaume-Uni n'octroie pas un recours adéquat en pareille situation, ce qui viole l'article 13 de la Convention.

D'une façon générale, la Commission relève tout d'abord que la présente requête est pratiquement identique à la requête N° 7601/76, Young et James contre le Royaume-Uni*, déclarée recevable le 11 juillet 1977 et encore pendante devant elle. Ces deux requérants avaient également été licenciés par les Chemins de fer britanniques pour avoir refusé, pour des raisons analogues, d'adhérer aux syndicats recommandés.

La Commission examinera la présente requête à la lumière des considérations contenues dans la décision susmentionnée, ainsi que des arguments

* Cf. D.R. 9, p. 126.

présentés par les parties à la présente affaire. La Commission relève que, dans son exposé initial, le présent requérant a prétendu que le Gouvernement défendeur avait violé les droits et libertés en question des ressortissants britanniques en général. Toutefois, comme la Convention ne prévoit pas l'examen des requêtes prenant la forme d'une *actio popularis*, la Commission, tout en reconnaissant que les points soulevés dans la présente requête affectent un certain nombre de personnes, n'examinera celle-ci que dans la mesure où le requérant lui-même est intéressé.

2. Le Gouvernement du Royaume-Uni a fait valoir, comme il l'avait fait précédemment à l'occasion de la requête N° 7601/76, que la présente requête est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention. Cette exception d'irrecevabilité a été développée dans la présente affaire, particulièrement à l'audience contradictoire, mais elle demeure fondamentalement la même, à savoir une négation de la responsabilité de l'Etat.

Selon les observations du Gouvernement, le Conseil des Chemins de fer britanniques a été créé en vertu de la loi 1962 sur les transports, amendée par les lois de 1968 et 1974, sous la forme d'un établissement public qui agit de manière autonome dans le domaine des questions de personnel et des accords de monopole syndical d'embauche. En outre, bien que désignés par le Ministre, les membres du Conseil ne sont pas des fonctionnaires de la Couronne, mais dirigent simplement une entreprise commerciale qui offre des biens et des services sur le marché.

Il est exact, selon le Gouvernement, que le Ministre peut donner au Conseil, notamment, des directives d'ordre général sur les questions qui lui paraissent mettre en cause l'intérêt national, mais aucune directive n'a été donnée au sujet de la question qui fait l'objet de la présente requête car le Gouvernement pratique une politique de neutralité à cet égard.

De son côté, le requérant a fait valoir qu'en ce qui concerne la question de la responsabilité du Gouvernement, il invoquait tout d'abord la décision de la Commission sur la recevabilité de l'affaire Young et James, affaire qui, selon lui, ne peut pas se distinguer de la présente. En outre, il a prétendu que les Chemins de fer britanniques diffèrent fondamentalement d'une société ou d'une entreprise commerciale. Il s'agit d'une entreprise publique, soumise au contrôle du Ministre et du Parlement, tributaire de fonds publics et administrée ou censée être administrée dans l'intérêt de la collectivité, plutôt que dans celui des actionnaires, publics ou privés.

La Commission considère que la responsabilité d'une Haute Partie Contractante à raison de toute violation éventuelle de la Convention doit être déterminée par l'interprétation et l'application des dispositions de fond de la Convention. En l'espèce, c'est l'interprétation de l'article 11 qui semble être le problème majeur.

En conséquence, si la protection accordée par l'article 11 consiste à empêcher que quiconque soit forcé d'adhérer à un syndicat jouissant du monopole de l'embauche, la responsabilité de la Haute Partie Contractante concernée serait engagée, à *premier examen*, dans le cas où une disposition législative expresse rendrait pareille situation possible.

Il s'ensuit que si l'article 11 protège l'exercice d'un tel droit, la loi de 1974 sur les relations professionnelles, amendée par la loi de 1976 qui établit la présomption légale qu'un licenciement pour refus de se syndiquer devrait être considéré comme équitable, et qui oblige une personne, en conséquence, à adhérer au syndicat sous peine d'être licenciée, peut engager la responsabilité du Gouvernement défendeur au regard de la Convention.

Mais même si l'on admet que l'existence de la législation en question n'équivaut pas par elle-même à une ingérence dans l'exercice de ce droit présumé, il est encore possible qu'en ce qui concerne les entreprises nationalisées, la responsabilité de la Haute Partie Contractante intéressée, agissant en qualité d'employeur dans le cadre de la législation pertinente, soit engagée.

A cet égard, les faits présentés, et en particulier les dispositions de la loi de 1962 sur les transports amendée par les lois de 1968 et 1974, montrent clairement, semble-t-il, que les autorités de l'Etat sont habilitées à exercer sur les Chemins de fer britanniques, entreprise nationalisée, un contrôle tel que du point de vue de la Convention et en particulier de son article 11, elles doivent être considérées comme l'« employeur », en ce qui concerne les Chemins de fer britanniques, au sens de l'arrêt rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'Affaire des conducteurs de locomotive suédois (cf. par. 37 de l'arrêt de la Cour du 6 février 1976), qui, par analogie, paraît être applicable à la présente affaire.

En conséquence, la Commission considère que pour trancher la question de sa compétence *ratione personae* sous l'angle de l'article 25 de la Convention, il convient de présumer que le Gouvernement défendeur est responsable des actes incriminés.

Il s'ensuit que cette requête ne peut pas être déclarée irrecevable comme incompatible avec la Convention *ratione personae* sous l'angle de l'article 25.

3. En dernier lieu, la Commission a recherché si la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27, paragraphe 2 de la Convention.

Comme il a été dit ci-dessus, les questions soulevées par la requête requièrent principalement l'interprétation et l'application de l'article 11 de la Convention. Ce point a été soulevé lors d'affaires précédentes, qui n'appelaient pas, au vu des faits présentés, une décision définitive de la Commission sur ce point (cf. notamment la requête N° 4072/69, Annuaire 13, p. 709).

Toutefois, une question pratiquement identique s'est posée à l'occasion de la requête N° 7601/76 (Young et James contre le Royaume-Uni). Comme cette affaire est encore pendante devant la Commission, aucun avis n'a encore été exprimé sur ce point.

En l'espèce, après avoir effectué un examen préliminaire des faits et arguments présentés par les parties, la Commission considère que les questions soulevées sont d'une complexité telle que la décision doit dépendre d'un examen du fond de l'affaire.

Pour ces motifs, la Commission

DÉCLARE RECEVABLE et retient la requête, sans préjuger en aucune manière le fond de l'affaire.