

APPLICATION/REQUÊTE N° 12719/87

Steen Bille FREDERIKSEN and others v/DENMARK

Steen Bille FREDERIKSEN et autres c/DANEMARK

DECISION of 3 May 1988 on the admissibility of the application

DÉCISION du 3 mai 1988 sur la recevabilité de la requête

Article 13 of the Convention : *Are there circumstances in which a remedy is only effective if it can lead to restitutio in integrum ? (Question unresolved). But there are circumstances in which the possibility of obtaining compensation is adequate, in particular for practical reasons.*

Article 25 and Article 11 of the Convention : *Someone who has been dismissed from employment for belonging to a union and has only obtained compensation may not claim to be a victim of a violation of Article 11, provided the compensation is adequate.*

Article 25 of the Convention : *Someone who has received adequate redress at the domestic level for the alleged violations of the Convention cannot claim to be a victim of those violations.*

Article 13 de la Convention : *Existe-t-il des circonstances dans lesquelles un recours n'est effectif que s'il peut conduire au rétablissement de l'état antérieur ? (Question non résolue). Mais il en existe où le recours en indemnisation est effectif, notamment pour des raisons pratiques.*

Article 25 et article 11 de la Convention : *Ne peut se prétendre victime d'une violation de l'article 11 celui qui, licencié pour cause d'appartenance à un syndicat, n'a obtenu qu'une indemnisation, à condition qu'elle soit adéquate.*

Article 25 de la Convention : *Celui qui, au plan national, a obtenu le redressement des violations alléguées de la Convention ne saurait se prétendre victime desdites violations.*

(TRADUCTION)

EN FAIT

Les faits de la cause, tels que les requérants les ont exposés, peuvent se résumer comme suit.

Les requérants, tous citoyens danois, sont :

M. Steen Bille Frederiksen, né en 1949, domicilié à Frederikssund ;

M. Benny Stunal, né en 1951, domicilié à Kokkedal ;

M. Nils Skovby, né en 1945, domicilié à Copenhague ;

M^{me} Winnie Kathrine Andersen, née en 1946, domiciliée à Karise ;

M^{me} Inga Bente Kirkegaard Jensen, née en 1943, domiciliée à Frederikssund ;

M. Per Brandt, né en 1952, domicilié à Veksø ;

M. Ejgil Larsen, né en 1935, domicilié à Frederikssund ;

Ils sont représentés devant la Commission par leur avocat, Me Henrik Christrup, du cabinet Gorrissen & associés, Copenhague, Danemark.

I. Faits propres à l'affaire

Jusqu'au 23 mai 1984, les requérants étaient employés comme conducteurs d'autobus, dans les conditions contractuelles habituelles, par la compagnie des transports métropolitains (Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT)), placée sous l'autorité du conseil métropolitain (Hovedstadsrådet), établissement public. La HT dessert quatre districts de Copenhague et emploie quelque 4.800 salariés, dont 3.700 environ sont des chauffeurs. Les chauffeurs du district 1 sont affiliés au syndicat TF (Trafikfunktionaerernes Fagforening), branche du syndicat DKA (Dansk Kommunalarbejder Forbund), alors que ceux des autres districts sont affiliés au syndicat SID (Specialarbejderforbundet i Danmark).

Le 30 octobre 1983, l'un des requérants, M. Per Brandt, fut transféré du 1^{er} au 2^{ème} district et dès lors invité à quitter le TF pour s'affilier au SID. Il se rendit compte cependant qu'il n'y était pas obligé et s'y refusa, pour la raison principale que le SID accordait sa contribution financière au Parti social démocrate, dont il ne partageait pas les opinions politiques.

Cette situation suscita des controverses parmi les chauffeurs du district en question et, en mars 1984, un certain nombre de grèves spontanées eurent lieu dans ce district et dans d'autres pour amener M. Brandt à revenir sur sa décision et à adhérer au SID.

Le 16 avril 1984 toutefois, d'autres chauffeurs décidèrent de se retirer du SID, ce qui déclencha de nouvelles grèves, dont le tribunal du travail (Arbejdsretten) examina la légalité. Lors d'une réunion préparatoire tenue sur le champ, le SID et le DKA reconnurent que les grèves étaient illégales et promirent d'ordonner à leurs adhérents de reprendre le travail. Néanmoins, le même jour, la HT décida de

dispenser jusqu'à nouvel ordre M. Brandt de son obligation syndicale. En conséquence, tous les ordres de grève furent rapportés et les chauffeurs reprirent le travail.

La semaine suivante cependant, d'autres chauffeurs se retirèrent du SID et au cours du mois de mai 1984, la situation ainsi créée conduisit à bon nombre de manifestations et de grèves visant à obliger les chauffeurs à revenir au SID ou le conseil métropolitain à licencier ceux qui avaient quitté le syndicat.

Les manifestations et les grèves devinrent une préoccupation nationale et à la télévision, le Premier ministre déclara que le licenciement des chauffeurs par le conseil métropolitain constituerait une violation manifeste de la législation danoise. Les 22 et 23 mai 1984, les grèves et arrêts de travail atteignirent leur paroxysme, touchant notamment les hôpitaux, les postes, le ramassage des ordures, les journaux et les chaînes nationales de la télévision. Finalement, dans la nuit du 23 mai 1984, le conseil métropolitain décida de céder et licencia les requérants de leurs emplois de chauffeurs à la HT. Les avis de licenciements envoyés disaient notamment :

« Compte tenu du conflit surgi à votre sujet et qui, depuis le 3 avril 1984, a induit de nombreuses grèves dans le service des autobus de la zone métropolitaine, HT est obligée de vous licencier de votre emploi de chauffeur à la Compagnie des transports métropolitains, moyennant le préavis habituel jusqu'à fin septembre 1984 afin d'assurer le service normal des autobus. »

Les requérants reçurent leur licenciement le 24 mai 1984. Dans les deux jours qui suivirent, tous les ordres de grève furent rapportés.

Par lettre du 1^{er} juin 1984 du ministère de l'Intérieur (Indenrigsministeriet), le ministre informa en ces termes le conseil métropolitain :

« C'est avec un profond regret que je prend acte de ce que le conseil métropolitain, établissement public, a pris une décision manifestement contraire à la législation en vigueur, laquelle vise notamment à protéger le citoyen.

La décision du conseil métropolitain de licencier ayant été communiquée aux intéressés, la question d'une annulation au titre de la loi sur l'administration municipale (Den kommunale Styrelseslov) ne saurait être prise en considération. Toutefois, de l'avis du Gouvernement, il existe un intérêt général considérable à obtenir une décision faisant autorité pour préciser que le licenciement des chauffeurs par le conseil métropolitain était manifestement une décision illégale qui, en l'espèce, ne pouvait passer pour une mesure d'urgence.

J'ai donc demandé à l'Avocat Général (Kammeradvokaten) d'engager contre le conseil métropolitain une procédure permettant d'établir en justice que la décision de licenciement est nulle et non avenue et que les huit chauffeurs sont dès lors toujours employés. »

La procédure contre le conseil métropolitain fut engagée par l'Avocat General devant la cour d'appel (Landsretten) mais cependant ajournée car les requérants avaient, eux aussi, engagé une procédure devant la cour d'appel contre le conseil métropolitain et contre le SID. Ils soutenaient que leur licenciement était contraire à la Constitution danoise et à la législation en vigueur, notamment à la loi N° 285 du 9 juin 1982 sur la protection contre les licenciements pour motifs syndicaux (Love nr. 285 af 9 juni 1982 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold). Ils renvoyaient également à l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Les requérants faisaient valoir que, ne désirant pas être membres du SID, ils avaient soit refusé d'adhérer soit démissionné, puis adhéré au Syndicat libre du Danemark (Danmarks Frie Fagforening). C'est pour cette même raison que le conseil métropolitain les avait licenciés. Les requérants soutenaient que les licenciements devaient être considérés comme nuls avec cette conséquence qu'eux-mêmes étaient toujours salariés du conseil métropolitain. A titre subsidiaire, les requérants soutenaient qu'ils avaient droit à une indemnisation.

Le ministère de l'Intérieur sollicita et obtint l'autorisation de s'associer à la procédure en qualité d'intervenant accessoire (biintervenient) à l'appui du moyen principal exposé par les requérants.

La cour d'appel statua le 17 mars 1985 en déclarant :

« Après examen du dossier, la cour constate que la décision prise par le conseil métropolitain de licencier les demandeurs le 23 mai 1984 se fondait sur l'obligation que lui fait la loi d'assurer le service des autobus dans la zone métropolitaine. Les demandeurs n'ont pas prouvé que le conseil métropolitain visait ou poursuivait un but illégal en les licenciant pour motifs syndicaux, même si ces problèmes ont provoqué un arrêt du service des autobus dans la zone et des perturbations sur d'autres lieux de travail dans la période précédant les licenciements.

D'autre part, la cour n'estime pas établi par le conseil métropolitain qu'à l'époque des licenciements la situation était de nature à justifier un licenciement des demandeurs. Il faut dès lors considérer que l'employeur n'avait pas de motifs pour procéder aux licenciements qui ont dès lors un caractère abusif. C'est pourquoi, dans les circonstances de la cause, la cour ne saurait estimer, comme le soutiennent au principal les requérants, qu'ils ont gardé leur emploi en dépit des licenciements. Elle estime par contre que le conseil métropolitain est tenu de verser un dédommagement aux demandeurs pour les pertes financières et les difficultés causées par lesdits licenciements. »

Le montant des indemnités fixé en équité selon l'âge, le dernier salaire et l'ancienneté dans la HT, allait de 75.000 à 175.000 couronnes. En revanche, la cour n'estima pas que le SID devait indemniser les requérants.

Les requérants se pourvurent contre ce jugement devant la Cour suprême (Højesteret), où ils réitérèrent les griefs exposés à la cour d'appel. Là encore, le ministère de l'Intérieur s'associa à la procédure en qualité d'intervenant accessoire.

Dans son arrêt du 24 octobre 1986, la Cour suprême déclara :

« Les articles de la Constitution invoqués par les appelants ne permettent pas de déclarer que les licenciements sont entachés de nullité et leur grief ne peut pas non plus se fonder sur d'autres règles de caractère constitutionnel.

La disposition invoquée de l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ne peut pas être appliquée directement, mais les licenciements doivent être examinés au regard de la loi N° 285 du 9 juin 1982 sur la protection contre les licenciements pour motifs syndicaux, adoptée précisément pour que le Danemark s'acquitte des obligations que lui impose l'article 11 de la Convention.

Or, les licenciements sont contraires à l'article 2 par. 1 de la loi en question et contraires aussi à la notion fondamentale d'égalité devant le droit public administratif appliquée antérieurement (cf. arrêt de la Cour suprême du 13 juin 1978 (U1978.626)).

Selon l'article 4, l'employeur doit verser un dédommagement au salarié licencié contrairement à la loi, mais celle-ci ne donne pas au salarié le droit de se faire reprendre par l'employeur. En conséquence, la loi ne saurait servir de base au moyen des appelants selon lequel les licenciements doivent être considérés comme nuls et eux-mêmes comme étant toujours salariés de la compagnie des transports métropolitains, en qualité de conducteurs d'autobus. Les licenciements ne peuvent pas non plus être considérés comme entachés de nullité pour un autre motif. Comme il est par ailleurs sans pertinence pour la question de l'indemnisation ou du dédommagement de rechercher s'il y avait une situation d'urgence (nødret), il n'y a pas lieu pour la Cour d'examiner la question.

Les sommes accordées aux appelants par la cour d'appel sont considérées comme raisonnables. »

La Cour suprême confirma le jugement rendu par la cour d'appel s'agissant du SID.

II. *Législation interne pertinente*

La loi N° 285 du 9 juin 1982 sur la protection contre les licenciements pour motifs syndicaux contient les dispositions suivantes.

Article 1

1. Un employeur ne peut pas licencier un salarié en raison de son appartenance à un syndicat, en général ou en particulier.

Article 2

1. L'employeur ne peut pas licencier un salarié parce qu'il n'est pas membre d'un syndicat, en général ou en particulier.

2. Le paragraphe 1 n'est pas applicable si le salarié, pendant son emploi, savait que l'employeur faisait de l'appartenance à un syndicat en général ou en particulier une condition d'emploi dans l'entreprise.

3. Le paragraphe 1 n'est pas applicable non plus lorsque le salarié, déjà syndiqué, est informé une fois engagé que l'affiliation est une condition pour continuer à travailler dans l'entreprise.

Article 3

1. Les articles 1 et 2 de la loi ne s'appliquent pas aux salariés des employeurs dont l'entreprise vise expressément un objectif politique, idéologique, religieux ou culturel et que l'affiliation de l'intéressé doit être considérée comme importante pour l'entreprise.

Article 4

1. L'employeur doit indemniser le salarié licencié contrairement aux dispositions de la présente loi.

2. L'indemnisation prévue au paragraphe 1, qui ne peut excéder le salaire de 78 semaines, est fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise et des autres circonstances de l'affaire.

GRIEFS

Les requérants invoquent les articles 11, 13 et 14 de la Convention. Ils soutiennent avoir la qualité de victimes au regard de l'article 25 de la Convention puisqu'ils n'ont été ni réintégrés dans leur emploi ni suffisamment indemnisés.

S'agissant de l'article 11, les requérants soutiennent que cette disposition a été méconnue puisqu'ils ont été licenciés de leur emploi de conducteurs d'autobus auprès de la Compagnie des transports métropolitains en raison simplement de ce qu'ils ne souhaitaient pas rester syndiqués du SID mais s'affilier au contraire au Syndicat libre du Danemark.

Au regard de l'article 13, les requérants se plaignent de n'avoir pas bénéficié d'un recours effectif devant une instance nationale, d'abord parce qu'ils n'ont pas pu se faire réintégrer dans leur emploi, ensuite parce que l'indemnisation qui leur a été accordée était insuffisante.

Enfin, les requérants invoquent l'article 14, combiné avec l'article 11 de la Convention. Selon eux, s'ils n'ont pas bénéficié des droits et libertés énoncés à l'article 11 de la Convention, c'est en raison de leurs opinions politiques.

EN DROIT

1. Les requérants se sont plaints d'avoir été licenciés de leur emploi de conducteur d'autobus par la compagnie des transports métropolitains. Ils soutiennent que leur licenciement s'explique uniquement par leur refus de s'affilier à un certain syndicat, ce qui est contraire à l'article 11 de la Convention, 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 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. »

Il ressort cependant clairement de l'article 25 par. 1 de la Convention que la Commission ne peut être saisie d'une requête par une personne physique, une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers que si cette personne, organisation ou groupe peut se prétendre victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes, des droits reconnus dans la Convention.

Or, en l'espèce, les requérants soutiennent être victimes d'une violation de l'article 11 de la Convention parce qu'ils n'ont pas été réintégrés dans leur emploi ou, à titre subsidiaire, qu'ils n'ont pas obtenu une indemnisation suffisante.

Lorsqu'elle examine la question du caractère de victime, la Commission rappelle qu'en vertu de l'article 26 de la Convention, elle ne peut examiner une requête que lorsque tous les recours internes ont été épuisés, selon les principes de droit international généralement reconnus. Selon cette disposition, le requérant est obligé d'utiliser les recours susceptibles d'être efficaces et adéquats pour porter remède à la violation dont il se plaint. Lorsqu'il fait usage de ces recours et obtient par là-même, au niveau interne, réparation adéquate de la violation alléguée de la Convention, il ne peut plus se prétendre victime d'une violation. (cf. No 9320/81, déc. 15.3.84, D.R. 36 p. 24 ; No 10259/83, déc. 10.12.84, D.R. 40 p. 170 ; et Cour Eur. D.H., arrêt Eckle du 15 juillet 1982, série A n° 51, p. 30, par. 66).

Dans son examen de cette question préliminaire de recevabilité, la Commission a dès lors recherché si l'indemnisation accordée aux requérants par les tribunaux avait eu pour effet de remédier aux violations alléguées.

Les requérants soutiennent que, seule, une réintégration dans leur emploi aurait effectivement remédié à la situation. A cet égard, la Commission observe d'abord que, selon l'article 1 de la Convention, les Hautes Parties Contractantes sont tenues de reconnaître à quiconque relève de leur juridiction les droits et libertés définis au

Titre I. Ceci inclut l'obligation, prévue à l'article 13, de donner au particulier un recours effectif pour se plaindre d'une violation des droits et libertés reconnus par la Convention. La possibilité d'obtenir réparation peut parfois constituer un recours suffisant, notamment lorsque c'est sans doute le seul moyen possible ou pratique de redresser le tort subi par l'individu. Aussi, la Commission n'est-elle pas appelée à examiner le point de savoir si, dans certaines conditions, la Convention peut exiger une réparation conduisant à une *restitutio in integrum*.

Néanmoins, l'indemnisation ne saurait passer pour avoir remédié à la violation lorsque l'Etat n'a pas pris les mesures raisonnables pour s'acquitter de ses obligations au regard de la Convention. L'obligation d'accorder réparation ne se substitue pas et ne constitue pas une solution de rechange au respect des autres obligations prescrites par la Convention. C'est plutôt une obligation de réparer, dans le cadre du système interne, les violations qui se produisent en dépit des mesures prises pour assurer le respect des dispositions normatives de la Convention. Dès lors, si le droit interne autorise un comportement contraire à la Convention, l'Etat ne peut pas échapper à ses obligations en versant simplement une indemnisation. Le mécanisme d'indemnisation ne peut représenter un moyen adéquat de remédier à une situation que lorsque les autorités ont pris des mesures raisonnables pour se conformer aux obligations que leur impose la Convention en empêchant dans toute la mesure du possible la commission des actes en question ou leur répétition (*mutatis mutandis* No 5577/72 — 5583/72, déc. 15.12.75, D.R. 4 pp. 4, 166).

En l'espèce, la Commission rappelle que le conseil métropolitain a pris sa décision en matière d'emploi sur la base de la législation du travail en vigueur, à savoir la loi N° 285 du 9 juin 1982 sur la protection contre les licenciements pour motifs syndicaux. Cette loi a été introduite par le Gouvernement défendeur après l'arrêt rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Young, James et Webster* (Cour Eur. D.H., arrêt *Young, James et Webster* du 13 août 1981, série A n° 44) afin de permettre au Danemark de se conformer aux obligations que lui impose l'article 11 de la Convention. Elle interdit de licencier des salariés pour cause d'appartenance à un syndicat et vaut pour tous les salariés des entreprises, tant privées que publiques. Elle ne donne pas au salarié le droit d'être réintégré dans son emploi, mais lui garantit une indemnisation en cas de licenciement contraire aux dispositions de la loi. La Commission n'a trouvé aucun indice de l'existence d'une pratique générale selon laquelle les pouvoirs publics méconnaîtraient la législation introduite au Danemark en licenciant des salariés et en leur payant simplement une indemnisation, pratique qui, selon la Commission, poserait un problème grave au regard de la Convention.

Dans ces conditions, la Commission constate qu'en introduisant ce texte de loi le Danemark a pris des mesures raisonnables pour s'acquitter des obligations que lui impose l'article 11 de la Convention. Il s'ensuit que les requérants ne sauraient se prétendre victimes d'une violation de la Convention du simple fait qu'ils n'ont pas été réintégrés dans leur emploi de conducteurs d'autobus par la compagnie des transports métropolitains.

Les requérants ont allégué ensuite pouvoir encore se prétendre victimes puisque l'indemnisation qu'ils ont effectivement perçue n'était pas suffisante. La Commission ne saurait exclure que l'insuffisance de l'indemnisation accordée en droit interne puisse poser un problème sur la question de la qualité de victime. Aussi a-t-elle examiné si le droit des requérants à indemnisation avait été effectif dans la pratique.

A cet égard, la Commission rappelle que l'indemnisation susceptible d'être accordée en vertu de l'article 4 était égale, au maximum, à 78 semaines de salaire et devait être fixée compte tenu de l'ancienneté du salarié et des autres circonstances de l'affaire.

En l'espèce, les tribunaux compétents ont tenu compte de l'âge des requérants, de leur salaire ainsi que de leur ancienneté et ont fixé l'indemnité en équité au vu de ces éléments. La Commission rappelle en outre que les indemnisations allaient de 75.000 à 175.000 couronnes danoises.

La Commission constate que les requérants ont reçu chacun une somme substantielle en réparation et dès lors obtenu réparation sur le plan interne pour la violation alléguée de l'article 11 de la Convention. Ils ne peuvent dès lors plus se prétendre victimes de cette violation et il en découle que la requête est, sur ce point, manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

2. Les requérants se plaignent également, au regard de l'article 13 de la Convention, de n'avoir eu aucun recours effectif à leur disposition. Il découle cependant de la conclusion précitée de la Commission que ce grief est, lui aussi, manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

3. Enfin, les requérants se sont plaints, au regard de l'article 14 de la Convention, de n'avoir pas bénéficié des droits et libertés consacrés par la Convention en raison de leurs opinions politiques. La Commission a examiné le grief tel que les requérants l'ont exposé. Son examen n'ayant révélé aucune apparence de violation de l'article 14 de la Convention, il s'ensuit que le grief est, lui aussi, manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.