



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

**AFFAIRE TINNELLY & SONS LTD ET AUTRES ET McELDUFF
ET AUTRES c. ROYAUME-UNI**

(62/1997/846/1052-1053)

ARRÊT

STRASBOURG

10 juillet 1998

**En l'affaire Tinnelly & Sons Ltd et autres et McElduff et autres
c. Royaume-Uni¹,**

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention ») et aux clauses pertinentes de son règlement A², en une chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. R. BERNHARDT, *président*,

A. SPIELMANN,

J. DE MEYER,

M^{me} E. PALM,

Sir John FREELAND,

MM. M.A. LOPES ROCHA,

K. JUNGWIERT,

E. LEVITS,

T. PANTIRU,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 avril et 24 juin 1998,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 9 juillet 1997 et par le gouvernement du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord (« le Gouvernement ») le 11 juillet 1997, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouvent deux requêtes dirigées contre le Royaume-Uni et dont la Commission avait été saisie en vertu de l'article 25 : d'abord le 27 mai 1992, par John Tinnelly & Sons Ltd, société à responsabilité limitée dont le siège est en Irlande du Nord, et MM. Patrick Tinnelly et Gerard Tinnelly, respectivement directeur et secrétaire général de la société requérante

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 62/1997/846/1052–1053. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, le troisième la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et les deux derniers la position sur la liste des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

2. Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (1^{er} octobre 1994) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole. Il correspond au règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

(requête n° 20390/92) ; ensuite, le 26 août 1992, par MM. Kevin McElduff, Michael McElduff, Paddy McElduff et Barry McElduff, travailleurs indépendants (requête n° 21322/93). La Commission a par la suite joint les deux requêtes. Les requérants individuels sont tous ressortissants britanniques.

2. La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration britannique reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) ; la requête du Gouvernement renvoie à l'article 48. Toutes deux ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 6, 8 et 13 de la Convention, ainsi que de l'article 14 combiné avec l'article 6.

3. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 § 3 d) du règlement A, les requérants ont exprimé le désir de participer à l'instance et désigné leurs conseils (article 30).

4. La chambre à constituer comprenait de plein droit Sir John Freeland, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 § 4 b) du règlement A). Le 27 août 1997, en présence du greffier, le président a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. R. Macdonald, C. Russo, M^{me} E. Palm, MM. M.A. Lopes Rocha, K. Jungwiert, E. Levits et V. Toumanov, (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement A). Par la suite, M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour, a remplacé M. Ryssdal, décédé le 18 février 1998 (article 21 § 6). Ultérieurement, MM. A. Spielmann, J. De Meyer et T. Pantiru, juges suppléants, ont remplacé respectivement MM. Russo, Macdonald et Toumanov, empêchés (article 22 § 1).

5. En sa qualité de président de la chambre à l'époque (article 21 § 6 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, les conseils des requérants et la déléguée de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 § 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire conjoint des requérants le 5 janvier et celui du Gouvernement le 6 février 1998.

6. Le 26 janvier 1998, M. Ryssdal, alors président de la chambre, a autorisé la *Standing Advisory Commission on Human Rights*, organisme public indépendant ayant son siège en Irlande du Nord, à présenter des observations écrites sur l'affaire (article 37 § 2 du règlement A). Le greffe a

reçu ces observations le 24 février 1998 et les a communiquées à l'agent du Gouvernement, aux représentants des requérants et à la déléguée de la Commission. Le Gouvernement a soumis ses commentaires à leur égard le 17 mars 1998.

7. Le 3 mars 1998, les requérants ont fourni au greffe des précisions sur leurs prétentions au titre de l'article 50 de la Convention. Le Gouvernement y a répondu par une lettre reçue au greffe le 30 mars 1998. Le 8 avril 1998, les requérants ont présenté des demandes supplémentaires de satisfaction équitable et demandé l'autorisation de les verser au dossier nonobstant leur tardiveté. Sans préjuger de la décision sur l'admissibilité ou non de ces nouvelles prétentions, le président de la chambre a décidé de les adresser pour observations au Gouvernement et à la déléguée de la Commission. Le Gouvernement a réagi par des lettres reçues au greffe les 8 avril et 19 mai 1998. Le 24 juin, la chambre a décidé d'autoriser le versement au dossier de ces demandes additionnelles.

8. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 22 avril 1998, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu :

- *pour le Gouvernement*
MM. C. WHOMERSLEY, ministre des Affaires étrangères
et du Commonwealth, *agent*,
R.E. WEATHERUP *QC*,
B. McCLOSKEY, *conseils*,
O. PAULIN,
D. McCARTNEY,
H. CARTER, *conseillers* ;
- *pour la Commission*
M^{me} J. LIDDY, *déléguée* ;
- *pour les requérants*
Lord LESTER of HERNE HILL *QC*,
M^{me} E. DIXON,
M. B. MACDONALD, *conseils*,
M^{mes} D. HAWTHORNE,
F. CASSIDY, *solicitors*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M^{me} Liddy, Lord Lester of Herne Hill et M. Weatherup.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Les requérants

9. Tinnelly & Sons Ltd (ci-après « Tinnelly »), la première requérante, est un entrepreneur ayant son siège en Irlande du Nord et spécialisé dans la démolition et le démantèlement d'usines ainsi que dans le désamiantage. M. Patrick Tinnelly, le second requérant, est le directeur général de la société et son frère, M. Gerard Tinnelly, le troisième requérant, en est le secrétaire général. Les deuxième et troisième requérants sont catholiques.

10. MM. Kevin McElduff, Michael McElduff, Paddy McElduff et Barry McElduff, les autres requérants (ci-après « les McElduff »), sont des menuisiers indépendants installés en Irlande du Nord. Tous sont catholiques.

11. Les requêtes à la Commission ont pour origine un contexte de faits analogues et une même pratique administrative et elles posent les mêmes problèmes au regard de la Convention. Les faits afférents aux griefs de Tinnelly figurent à la section 1, ceux concernant les griefs des McElduff à la section 2.

1. Les griefs formulés par Tinnelly

a) L'invitation à soumissionner

12. En 1984, la compagnie d'électricité d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Electricity Services* – ci-après « NIE ») mit en adjudication la démolition de la centrale électrique « A » de Ballylumford et l'achat des matériaux de récupération. La société Tinnelly, figurant sur une liste d'entrepreneurs agréés, exprima son intérêt pour un tel contrat et, après être entrée en rapport avec NIE, fit une offre le 28 mars 1985. Vu cette offre compétitive ainsi que l'expérience de l'entreprise dans les travaux de démolition, une commission de direction de la NIE, réunie le 2 mai 1985, recommanda d'accepter l'offre. Il semblerait que les responsables de la NIE fussent satisfaits tant des soutiens financiers que Tinnelly s'était assurée comme condition pour se voir confier l'exécution du marché que de sa capacité à entreprendre et achever les travaux. Vu la fréquence de ses contacts avec NIE à l'époque, Tinnelly agit dans l'idée qu'elle avait emporté le marché.

13. Or le 26 juin 1985, fut adoptée une recommandation révisée préconisant de confier l'exécution du marché à l'entreprise qui avait soumis la meilleure offre après la requérante, à savoir la société *McWilliam Demolition Ltd* (ci-après « McWilliam »), dont le siège est à Glasgow. Le contrat fut finalement signé avec McWilliam qui devait commencer les travaux le 5 août 1985. Tinnelly reçut le 28 juin 1985 une lettre confirmant qu'elle n'avait pas emporté le marché. Elle ne fut pas informée des motifs de cette décision.

b) Le contrat de sous-traitance proposé avec McWilliam

14. Par la suite, le 21 août 1985, Tinnelly soumit une offre détaillée à McWilliam pour le désamiantage du site de Ballylumford. McWilliam se mit en rapport avec elle pour examiner les conditions d'une sous-traitance. Une réunion fut prévue pour le 29 août 1985 au bureau de Tinnelly à Newry. L'entreprise fut cependant informée ce jour-là que McWilliam avait décidé d'annuler la réunion. Elle apprit ultérieurement par le directeur de McWilliam que, pour des raisons de sécurité, la *NIE* n'avait pas jugé les salariés de Tinnelly acceptables ; c'était pourquoi la sous-traitance n'avait pas été signée. Dans les détails de la plainte qu'elle soumit à l'agence pour l'égalité en matière d'emploi (*Fair Employment Agency*) (paragraphe 15 ci-dessous), Tinnelly fit valoir que, selon McWilliam, elle était la mieux placée pour obtenir le marché de Ballylumford, mais ne l'avait finalement pas emporté car les syndicats de la place n'auraient pas permis aux employés de Tinnelly de pénétrer sur le site et « il n'était pas question de laisser des sympathisants de l'IRA travailler à leurs côtés ».

c) La plainte à l'agence pour l'égalité en matière d'emploi (« la FEA »)

15. Tinnelly estima s'être vu refuser les contrats avec *NIE* et McWilliam en raison de convictions religieuses et/ou d'opinions politiques que des tiers leur prêtaient à elle et ses employés, et avoir été, pour ce motif, victime d'une discrimination illégale. La société se fondait sur les informations recueillies chez McWilliam (paragraphe 14 ci-dessus). Elle déposa plainte les 24 juillet et 2 septembre 1985 auprès de la *FEA*, organisme public chargé, en vertu de la loi de 1976 sur l'égalité en matière d'emploi en Irlande du Nord (*Fair Employment Northern Ireland Act 1976* – la « loi de 1976 »), de promouvoir l'égalité des chances dans la province et d'éliminer toute discrimination religieuse ou politique dans le secteur de l'emploi et les domaines connexes (paragraphe 43 ci-dessous). Depuis 1989 la *FEA* est connue sous le nom de commission pour l'égalité en matière d'emploi (paragraphe 43 ci-dessous).

d) La tentative d'enquête de la FEA

16. La *FEA* notifia le 13 septembre 1985 à *NIE* le détail des accusations de discrimination illégale. *NIE* répondit le 24 septembre que McWilliam s'était vu accorder le marché de Ballylumford en raison de l'expérience notoire de cette société dans le démantèlement en toute sécurité de centrales électriques et dans la manipulation de l'amiante et que, pour cette raison, *NIE* n'avait pas voulu que la partie du contrat concernant le désamiantage fût sous-traitée à une autre entreprise. La lettre de *NIE* évoquait également le fait que Tinnelly n'avait pas pris de mesures pour concrétiser les garanties présentées lors de la soumission pour le marché de Ballylumford, ce qui expliquait la fréquence des contacts entre elles deux à l'époque (paragraphe 12 ci-dessus).

17. Agissant en vertu des pouvoirs que lui conférait l'article 23 de la loi de 1976 (paragraphe 42 et 43 ci-dessous), la *FEA* accepta d'enquêter sur le grief de Tinnelly selon lequel la décision de *NIE* aurait été influencée par les pressions inspirées par le fanatisme des syndicats à Ballylumford. *NIE* estima que la *FEA* n'était pas compétente, la protection offerte par l'article 23 n'étant pas accessible aux personnes morales telles que Tinnelly. *NIE* sollicita en conséquence contre la *FEA* une injonction de ne pas enquêter, ainsi qu'une déclaration précisant qu'il n'y avait pas de grief valable et que la *FEA* n'était pas compétente. Le juge Nicholson de la *High Court of Justice* d'Irlande du Nord rejeta cette thèse le 9 septembre 1987. *NIE* ne fit pas appel de la décision et la *FEA* poursuivit donc son enquête.

e) Le certificat émis au titre de l'article 42 et sa contestation en droit

18. Le 20 octobre 1987, un responsable de *NIE* demanda formellement au ministre pour l'Irlande du Nord, par le biais d'un fonctionnaire de la Direction du Développement économique (« la DDE ») de délivrer, au titre de l'article 42 de la loi de 1976, un certificat aux termes duquel la décision de ne pas confier le marché en question à Tinnelly était « une mesure prise pour sauvegarder la sécurité nationale et protéger la sûreté et l'ordre publics » (paragraphe 45 ci-dessous). Le ministre émit le 28 octobre 1987 le certificat qui, selon l'article 42 § 2 de la loi de 1976, constituait une preuve irréfragable que la mesure avait été prise dans le but énoncé (paragraphe 45 ci-dessous).

19. La *FEA* engagea une procédure de contrôle juridictionnel devant la *High Court of Justice* d'Irlande du Nord et demanda au juge Nicholson une ordonnance de *certiorari* annulant la décision ministérielle d'émettre le certificat et déclarant ladite décision nulle et non avenue. Les avocats de la

FEA soutenaient notamment que le certificat avait été requis et délivré en toute mauvaise foi, était irrationnel, déraisonnable et abusif, et visait un but secondaire impropre, à savoir empêcher la *FEA* d'enquêter sur une plainte de discrimination illégale. *NIE* fut convoquée en qualité de partie associée à la procédure (*notice party*).

f) La procédure incidente de divulgation de documents

i. A l'encontre du ministre

20. Au cours de la procédure de contrôle juridictionnel, la *FEA* sollicita une ordonnance en divulgation d'un certain nombre de documents détenus par le ministre. Le juge Nicholson rendit l'ordonnance le 10 mai 1988 et le ministre s'y conforma en produisant plusieurs documents. Certains d'entre eux étaient cependant scellés ou protégés au motif que leur communication sous une autre forme porterait atteinte à l'intérêt général. Ces documents étaient couverts par un certificat d'immunité d'intérêt général délivré par le ministre le 13 septembre 1988. Celui-ci déclarait notamment que :

« 6. Pour m'assurer qu'(...) il y avait des raisons valables de [signer le certificat établi au titre de l'article 42], j'ai jugé nécessaire de prendre connaissance des informations sur lesquelles *NIE* prétendait avoir fondé sa décision. J'ai également estimé utile de me procurer, en toute indépendance, des informations me permettant de confirmer, autant que possible, que la sécurité nationale et/ou l'ordre public étaient en l'espèce réellement menacés.

7. *NIE* est responsable de l'alimentation (...) ininterrompue de l'Irlande du Nord en électricité. Pour s'acquitter de cette charge, elle doit disposer de toutes les informations pertinentes susceptibles de réduire ou d'éviter les risques de rupture de l'alimentation (...) dus à des motifs illégaux tels que des actes de terrorisme et, dans le cas du contrat [en question], j'estime que *NIE* a réellement obtenu ces informations. La divulgation de certains renseignements recueillis par elle révélerait à ceux qui participent à des activités illégales, actes de terrorisme notamment, la nature de ces renseignements, la portée des informations les concernant et, éventuellement, leur source. Cela risquerait de mettre des vies en péril et de compromettre l'obtention de ce genre d'informations à l'avenir. (...) Divulguer le processus par lequel ces informations sont recueillies pourrait nuire à son efficacité.

8. A mon sens, la divulgation des informations sur la présente affaire, que je me suis procurées en toute indépendance, permettrait aux organisations terroristes de connaître la nature et la portée des renseignements les concernant, ce qui les aiderait à perpétrer leurs actes illégaux (...)

9. J'ai lu dix documents qui m'ont été communiqués. Chacun d'eux contient des informations du type décrit aux paragraphes 7 et 8. (...) J'estime que pour sauvegarder la sécurité nationale et protéger la sûreté et l'ordre publics, il serait contraire à l'intérêt général que l'un des documents précités soit divulgué dans cette procédure, sauf à être scellé et protégé de manière à empêcher la divulgation desdites informations. »

21. La *FEA* n'a pas contesté l'opposition du ministre à la production de ces documents pour des raisons d'intérêt général.

ii. A l'encontre de NIE, partie associée à la procédure

22. Le 8 décembre 1988, la *FEA* sollicite – toujours dans le cadre de la procédure de contestation du certificat – une ordonnance contraignant *NIE*, partie associée à la procédure de contrôle juridictionnel (paragraphe 19 ci-dessus), à divulguer les documents. Une injonction de produire une liste de documents fut délivrée le 9 décembre 1988. *NIE* divulgua les documents à l'exception de dix-neuf pièces concernant la décision de ne pas confier le marché à Tinnelly. *NIE* s'opposa à la production de ces derniers documents au motif qu'elle serait contraire à l'intérêt général.

23. La *FEA* contesta cette opposition et, le 13 décembre 1988, le ministre délivra un autre certificat d'immunité au nom de l'intérêt général. Celui-ci reprenait l'essentiel du paragraphe 7 du certificat du 13 septembre 1988 (paragraphe 20 ci-dessus) et poursuivait :

« 5. J'ai lu ce qu'on m'a présenté comme les copies de dix-sept documents détenus par *NIE* (...) Ces documents révèlent les méthodes suivies par *NIE* pour se procurer les informations nécessaires à la protection du réseau électrique, ainsi que les sources d'informations et les renseignements obtenus.

6. J'ai également lu ce que l'on m'a dit être les copies d'une note datée du 7 septembre 1987 (...), du procès-verbal d'une [réunion] daté du 26 avril 1985 et d'une lettre du 8 septembre 1987 (...)

7. Pour les raisons que j'ai exposées dans les paragraphes précédents, j'estime que, pour sauvegarder la sécurité nationale et protéger la sûreté et l'ordre publics, ni les documents mentionnés au paragraphe 5 ni leur teneur ne doivent être admis comme preuves dans cette procédure, vu la catégorie dont ils relèvent et que j'ai décrite, et vu les informations qu'ils contiennent. Je pense en outre que, pour ces raisons, le document (...) que j'ai mentionné au paragraphe 6 ne doit pas être admis comme preuve, sauf à être scellé et protégé. »

24. Le 16 mars 1989, le juge Nicholson examina une demande incidente formée par la *FEA* qui contestait le certificat d'immunité au nom de l'intérêt général délivré par le ministre le 13 décembre 1988. Il fit précéder son arrêt de commentaires selon lesquels, dans la mesure où il avait vu certains documents qui n'avaient pas été présentés à l'ensemble des parties, il jugeait préférable qu'un autre juge se prononçât sur le bien-fondé de la demande de contrôle juridictionnel.

25. Le juge Nicholson déclara que les documents déjà produits en justice, indiquant les motifs sur lesquels *NIE* avait fondé sa décision de ne pas confier le contrat de Ballylumford à la société Tinnelly, faisaient peser sur *NIE* et les conseillers du ministre une présomption de mauvaise foi. Il estima dans un premier temps que les raisons initialement invoquées à l'appui du refus de confier à l'intéressée l'exécution du marché ne renvoyaient pas à des motifs de sécurité, et qu'elles avaient longtemps été réitérées (paragraphe 16 ci-dessus). Il releva également des contradictions dans le motif invoqué à l'appui de ce refus : d'abord présentée comme une société qui avait de l'expérience dans la manipulation de l'amiant et qui avait effectué, en sous-traitance, des travaux de démolition dans des centrales électriques, l'entreprise avait ensuite (après réception des informations relatives à la sécurité) été décrite comme « inexpérimentée » en matière de démolition de centrales électriques. Il rappela qu'au dire de Tinnelly le soumissionnaire choisi, McWilliam, avait affirmé que les requérants étaient les mieux placés pour obtenir le marché mais qu'on ne le leur avait pas confié « parce que les syndicats de Ballylumford ne l'admettraient pas » et qu'ils avaient dit « qu'il n'était pas question de laisser des sympathisants de l'IRA travailler à leurs côtés ».

26. S'agissant des documents dont on demandait la divulgation, le juge Nicholson déclara :

« Je suis convaincu que si le tribunal admet qu'un document n'a pas été divulgué parce qu'il concernait la sécurité nationale et ne pouvait pas être toiletté de façon qu'en fût supprimé l'aspect sécurité nationale, je n'irai pas jusqu'à mettre en balance cet intérêt de sécurité nationale et ceux de la justice car c'est au Gouvernement qu'il appartient de faire cet exercice de mise en balance. (...) »

Si le tribunal estime qu'un document n'a pas d'incidence sur « la sécurité nationale » mais a d'autres aspects « d'intérêt général » et aidera très probablement beaucoup la *FEA* sur les questions litigieuses en cause, il envisagera les autres objections d'intérêt général à la production dudit document et mettra en balance les intérêts concurrents, d'une part, de protection de l'intérêt général à veiller à la sûreté et à l'ordre publics et, d'autre part, de l'intérêt général à une bonne administration de la justice – à savoir que l'équité et la transparence exigent de ne pas priver une partie de documents qui sont ou seront très probablement de nature à appuyer nettement sa cause. (...) »

Et le juge de poursuivre :

« Je repousse toute argumentation tendant à dire qu'un juge de la *High Court* en Irlande du Nord n'aurait pas compétence pour décider du point de savoir si un document *est susceptible* de concerner la sécurité nationale ou si un type de documents *est susceptible* de concerner la sécurité nationale. J'admets cependant que si la divulgation d'un document *est susceptible* de mettre en péril la sécurité nationale, ce n'est pas au tribunal de mettre en balance cet impératif avec d'autres considérations d'intérêt général, mais c'est au ministère compétent de pratiquer cet exercice. (...) »

27. Le juge Nicholson ordonna que soient communiqués au tribunal, en vue de leur inspection, les dix-sept documents pour lesquels une « demande globale » avait été présentée, ainsi que les deux partiellement scellés ou protégés.

iii. L'inspection des documents et le résultat de la procédure incidente

28. Le 19 avril 1989, après avoir lu les documents protégés par le certificat du 13 décembre 1988 (qui n'avaient été communiqués ni à la *FEA* ni aux requérants), le juge Nicholson déclara qu'aucun de ces documents n'appuyait la demande de contrôle juridictionnel. Il accueillit la requête d'immunité au nom de l'intérêt général concernant les documents 1 à 14, qui portaient sur les contrôles confidentiels effectués par la Police royale de l'Ulster (*Royal Ulster Constabulary* – la « *RUC* ») sur Tinnelly et ses employés. Il estima que les documents 15 à 18, internes à *NIE*, pouvaient être divulgués en partie et que le document 19 pouvait l'être en totalité. Il conclut :

« Je suis convaincu que la demande d'immunité de divulgation formée pour tous ces documents a été présentée de bonne foi. Mais à mon sens nul ne saurait raisonnablement affirmer que pour sauvegarder la sécurité nationale et protéger la sûreté et l'ordre publics, les documents 15 à 19 ne devraient pas être communiqués, ni que, s'ils sont recevables, ils ne devraient pas faire foi et ce, dans la mesure où mes instructions sont respectées concernant la non-divulgation partielle de certains d'entre eux. »

29. Le juge Nicholson autorisa le ministre à former un recours le 24 avril 1989. Ce faisant, il déclara :

« Il ressort implicitement de ma décision que j'ai rejeté le caractère « global » du certificat du ministre, puisque j'estime ce certificat trop large et trop vague. Il pourrait par exemple entraîner la protection de documents internes à *NIE* émanant d'une agence ou d'une organisation de détectives privés qui jouerait au sein de *NIE* le rôle d'une police privée, indépendamment de la *RUC* et hors de son contrôle. Comme un tribunal pourrait le faire valoir, aucune personne sensée ne saurait prétendre que la sécurité nationale ait été menacée par la communication de documents émanant de cette agence ou organisation. Or pareille agence ou organisation pourrait constituer une véritable menace pour la sécurité nationale. Ce certificat « global » pourrait par exemple entraîner la protection de documents émanant d'employés de *NIE* et relatifs à des entrepreneurs et à leurs salariés, et fondés sur des ragots, rumeurs, malveillances ou sur le fanatisme. Il se peut que pareils documents aient existé en l'espèce, si la déclaration de McWilliam est exacte.

Les cinq documents dont j'ai ordonné la communication auraient pu relever de cette définition large et vague. (...) »

iv. Le rejet de la demande en contrôle juridictionnel

30. Lors de l'audience du 3 décembre 1991 sur le fond, le juge McCollum rejeta la demande, estimant notamment :

ARRÊT TINNELLY & SONS LTD ET AUTRES
ET McELDUFF ET AUTRES DU 10 JUILLET 1998

« La question à laquelle je dois répondre n'est pas de savoir si le ministre a eu raison ou tort de signer le certificat, mais s'il avait compétence pour le faire, ce dont les parties sont fondamentalement d'accord, et si sa décision de signer le certificat se justifie par les événements qui en sont à l'origine.

Je dois également rappeler que le processus de contrôle juridictionnel est mal adapté à la résolution des litiges portant sur des questions de fait, en particulier lorsque le problème majeur n'est pas de déterminer les faits, mais les intentions des personnes impliquées dans les mesures en cause (...)

Même si l'on accorde à *NIE* le bénéfice du doute, [un courrier en particulier] était trompeur car il ne mentionnait nullement les considérations de sécurité qui constituaient, selon *NIE*, le véritable motif de son refus de confier à Tinnelly l'exécution du marché (...)

Il faut malheureusement constater qu'en dépit des efforts patients de la commission, d'aucuns en Irlande du Nord demeurent profondément hostiles à ses objectifs et à ses activités.

Je suis absolument convaincu que de telles attitudes existaient au sein de *NIE* en 1985, et existent peut-être encore, et je crains que les assurances données par [les responsables de *NIE*], mises en parallèle avec le rôle manifestement joué par eux en l'espèce, n'aient rien fait pour me convaincre du contraire.

Paradoxalement, cette opinion ajoute foi à une partie du témoignage [du responsable de *NIE*] sur la question essentielle de la véritable raison du refus de confier à Tinnelly l'exécution du marché.

Il est quasiment unimaginable qu'un homme parvenu à la présidence d'un organe public de l'importance de *NIE* dissimule sous un voile de mensonges le processus ayant abouti à ce qu'il considérait comme une décision parfaitement justifiée et raisonnable, fondée sur son souci d'assurer la sécurité et le fonctionnement continu d'un service public vital, et qu'il cherche à fourvoyer les enquêteurs en les lançant sur une fausse piste.

Deux facteurs me conduisent à penser qu'il a peut-être agi ainsi :

1. L'attitude de méfiance et d'hostilité tout à fait injustifiée envers la commission, attitude dont j'ai déjà fait état et qui a pu considérablement exagérer la peur d'une enquête ; et

2. Les problèmes découlant de l'ouverture de la procédure d'obtention d'un certificat au titre de l'article 42, procédure encore inexplorée (...)

C'est pourquoi, bien que *NIE* ait pendant deux ans, selon ses propres dires, refusé de reconnaître le véritable motif de sa décision et invoqué des raisons fallacieuses, ce qui d'ordinaire conduirait inévitablement à la conclusion que le véritable motif était illégal ou scandaleux au point de devoir être dissimulé, les éléments que j'ai cités m'incitent à accepter la proposition selon laquelle le facteur sécurité a pu être l'élément prédominant dans l'esprit [du responsable de *NIE*] lorsqu'il a pris sa décision.

Il faut en outre préciser que la *Royal Ulster Constabulary* a effectivement adressé des informations à *NIE* de fin mai à début juin 1985. Je n'en connais pas la teneur exacte, et je n'ai vu que douze réponses, dont plusieurs négatives (sept je crois), aux vingt-neuf demandes d'autorisation d'entrée apparemment présentées. La date de réception de ces réponses est difficile à déterminer mais elle se situe à mon avis début juin, c'est-à-dire à peu près à l'époque où le cœur de la centrale semble avoir été remplacé.

Je ne connais pas la teneur exacte de ces informations relatives à la sécurité, bien que j'en aie une vague idée, mais j'en sais assez sur la question pour comprendre l'importance qu'elles ont pu avoir (...)

(...) Il est impossible de ne pas nourrir de soupçons, d'autant qu'un grand nombre de mesures prises par *NIE* font et feront naître des soupçons dans l'esprit de toute personne raisonnable. Entre autres éléments suspects, on peut noter qu'au cours de l'audience tenue devant lui concernant la demande d'immunité, le juge Nicholson a reçu l'assurance que les Tinnelly restaient des entrepreneurs acceptables. Le fait que leur nom ait été supprimé de la liste des éventuels soumissionnaires après sa décision ne fait qu'accroître ces soupçons. De plus, la deuxième demande d'autorisation de [recommander] McW. en raison de sa plus grande expérience présente toutes les apparences d'une tentative de brouiller les pistes parmi les documents et les archives de *NIE*.

Toutefois, nonobstant tous les éléments que j'ai mentionnés, je ne suis pas convaincu que la demande, formée par *NIE*, d'un certificat établi au titre de l'article 42 constituait de la part de cette dernière un abus de procédure tel que l'entendent les parties, ou un acte frauduleux au sens juridique du terme.

Je ne suis pas convaincu non plus que les informations en matière de sécurité reçues par [le responsable de *NIE*] n'aient pas constitué le facteur déterminant dans la décision de ne pas confier l'exécution du marché à Tinnelly. Si les mesures prises par *NIE* et son attitude peuvent être vivement critiquées (...), et sont de nature à faire surgir de profonds doutes en la matière, elles n'invalident pas cependant, en soi, l'établissement du certificat au titre de l'article 42, et ne me persuadent pas que la demande ait été frauduleuse juridiquement parlant.

A mon sens, il est possible que [le responsable de *NIE*] n'ait pas été certain de la conduite à tenir lorsqu'il a reçu la réponse de la *RUC* à la demande d'autorisation habituelle des employés de Tinnelly, et que, plutôt que d'affronter les éventuels problèmes entraînés par une annulation du contrat pour des motifs de sécurité, il ait décidé d'agir comme il l'a fait, en choisissant McW. au motif fallacieux de sa plus grande expérience en matière de démolition de centrales électriques.

Il pensait sans aucun doute que Tinnelly ne découvrirait jamais qu'elle avait présenté l'offre la plus avantageuse ; lorsqu'elle l'a appris et qu'elle a saisi la commission, il semblerait que *NIE* ait décidé de poursuivre dans cette voie et d'approfondir les fausses prémisses initialement invoquées à l'appui du choix de McW.

L'un des grands problèmes qu'il n'est pas en mon pouvoir de résoudre est l'insistance de Tinnelly à affirmer qu'auparavant, elle avait toujours reçu, pour ses employés, l'autorisation d'entrer sur des sites extrêmement sensibles. (...)

ARRÊT TINNELLY & SONS LTD ET AUTRES
ET McELDUFF ET AUTRES DU 10 JUILLET 1998

Je n'ai pas été autorisé à voir la réponse de la *RUC* aux demandes individuelles de permis. Je ne comprends pas pourquoi des personnes ayant auparavant obtenu cette habilitation auraient pu en l'espèce essuyer un refus. (...) Cependant, compte tenu des témoignages donnés, de l'attestation incontestée du ministre quant au contenu de la réponse de la *RUC*, et des parties des documents que j'ai été autorisé à voir, je dois admettre que, pour certaines personnes du moins, la réponse était défavorable, au point peut-être de justifier l'opinion selon laquelle l'octroi à Tinnelly de l'exécution du marché aurait gravement menacé la sécurité. (...)

(...) [La] question fondamentale était de savoir si, au moment des faits, *NIE* disposait réellement d'informations en matière de sécurité, qui auraient justifié sa décision de ne pas signer le contrat. (...) S'il s'était avéré que pareilles informations n'existaient pas, la demande d'un certificat établi au titre de l'article 42 serait apparue comme une feinte (...)

Comme je l'ai déjà précisé, je n'ai pas consulté ces informations dans le détail, mais je suis tenu d'accepter l'avis du ministre selon lequel elles étaient de nature à justifier la décision. Et je pourrais ajouter que les parties des documents que j'ai vues me confortent dans cette idée. A partir du moment où il a été confirmé que *NIE* disposait de ces informations relatives à la sécurité, il était à mon sens raisonnable, de la part de l'administration, d'admettre que la demande de *NIE* avait été formée de bonne foi. (...)

On ne pouvait s'attendre à ce que [le fonctionnaire du ministère du Développement économique (paragraphe 18 ci-dessus)] menât une enquête analogue à celle que la commission aurait pu entreprendre (...). Il ne disposait d'aucun moyen d'impliquer d'autres parties, d'interroger *NIE*, ou de la contraindre à lui communiquer des documents, sauf à user de ce que l'on pourrait appeler de la persuasion morale. Une fois admis que la demande avait été formée de bonne foi, pour des motifs réels, il avait l'obligation d'appuyer cette demande, quelle que fût l'opinion que lui aient inspiré les incohérences et contradictions manifestes.

Il ressort nettement de cette audience que pas plus *NIE* qu'aucun de ses dirigeants n'étaient prêts à admettre que quoi que ce soit de malencontreux se fût produit, et comme je l'ai indiqué, ledit fonctionnaire ne disposait d'aucun mandat lui permettant de consulter toute autre personne susceptible de prétendre le contraire et, à supposer qu'il en ait eu un, il n'avait à sa disposition aucun arsenal de procédures pour résoudre le litige qui s'en serait suivi.

J'ai du mal à imaginer comment il aurait pu jouer un rôle inquisitoire et contre-interroger [un responsable de *NIE*] sur les contradictions et les incohérences des arguments de *NIE*. Il ne pouvait que relever ce qui lui semblait pertinent et tenter de recueillir les faits en interrogeant ce responsable. (...)

Il m'a semblé que l'administration avait agi exactement comme il convenait en menant sa propre enquête sur la question centrale de la sécurité, et que l'examen de la demande adressée au ministre n'avait été approfondi que lorsque l'administration avait eu la conviction que l'affaire impliquait de réelles considérations de sécurité. (...)

[Dans sa déclaration au tribunal,] le ministre poursuit en affirmant : « Après avoir vu le rapport de la *RUC* sur lequel reposait le témoignage [du fonctionnaire], j'ai eu la certitude qu'il y aurait eu un risque réel pour la sécurité nationale, la sûreté et l'ordre publics, si l'exécution du marché avait été confiée aux Tinnelly », ajoutant que bien qu'un motif différent eût été invoqué par *NIE* pour justifier ce refus, il était certain de pouvoir se fier à l'affirmation de cette dernière selon laquelle la question de la sécurité avait d'emblée constitué l'élément déterminant. (...) »

Aucun tribunal ne pourrait soutenir qu'il ne s'agissait pas d'une opinion défendable, adoptée par l'intéressé après avoir procédé à un examen en bonne et due forme des témoignages qui lui avaient été présentés et en tenant compte du fait que l'appréciation des risques pour la sécurité nationale, la sûreté ou l'ordre publics relève pleinement de la compétence exclusive du ministre (...)

Nombre des critiques adressées à [l'administration] sont venues du fait que celle-ci ne semblait pas jouer le rôle d'un tribunal, ni procéder à l'examen minutieux des preuves et au suivi des contradictions. Comme je l'ai dit, la procédure utilisée était par la force des choses totalement inadaptée à la recherche des motifs réels de la décision prise.

Toutefois, à partir du moment où l'on admet qu'il était légitime pour *NIE* de solliciter un certificat au titre de l'article 42 pour justifier son refus de confier l'exécution du marché à Tinnelly, que les procédures suivies étaient légales et répondaient à toutes les obligations prévues par la loi, et si l'on y ajoute qu'elles ont été suivies de bonne foi, avec le soin et les examens requis, le tribunal n'est de toute évidence pas appelé à intervenir au moyen du contrôle juridictionnel.

Le contrôle juridictionnel n'a pas pour but de procéder à un nouvel examen au fond. »

31. Le juge déclara qu'il souscrivait à la position de la *FEA* et des fonctionnaires de la DDE, et renouvela ses critiques à l'encontre de *NIE* pour avoir, pendant plusieurs années, induit en erreur les autres parties au litige. Il conclut :

« Je suis toutefois convaincu qu'il existait des preuves suffisantes, présentées avec honnêteté et compétence au ministre conformément à des procédures raisonnables et minutieusement examinées par lui, pour justifier la décision qu'il a prise et qui est dès lors inattaquable devant ce tribunal. »

32. Le conseil principal informa la *FEA* qu'un recours contre la décision du 3 décembre 1991 n'avait aucune chance d'aboutir. Le certificat établi au titre de l'article 42 § 2 étant valable, la plainte de la société requérante à la *FEA* ne fit pas l'objet d'une enquête plus approfondie, ni d'une tentative de règlement ni d'une procédure engagée devant le *County Court* conformément à la loi de 1976 sur l'égalité en matière d'emploi en Irlande du Nord.

2. Les griefs formulés par les McElduff

a) L'acceptation de l'offre des requérants

33. Vers mai 1990, les requérants furent informés par un entrepreneur de travaux publics qu'il avait obtenu un marché avec la Direction de l'environnement pour l'Irlande du Nord (*Department of the Environment for Northern Ireland* – « la DOE ») en vue de la construction de locaux sur le site de l'Office régional d'architecture d'Irlande du Nord à Omagh, dans le comté de Tyrone. L'entrepreneur invita les requérants à soumissionner pour le contrat de sous-traitance relatif aux travaux de menuiserie. Leur offre fut acceptée et l'entrepreneur les informa qu'ils pourraient commencer les travaux, après avoir obtenu de la DOE une habilitation de sécurité.

b) Le refus d'habilitation

34. Les requérants indiquèrent leurs noms, adresses et dates de naissance à l'entrepreneur, qui les transmit au service de la DOE chargé des contrats. Environ six semaines plus tard, ils furent informés que l'habilitation de sécurité ne leur ayant pas été accordée, ils ne pouvaient pas se voir confier l'exécution du contrat de sous-traitance. Ce refus s'appuyait sur une recommandation émise par le Service sécurité de la Direction des Finances et du Personnel (*Department of Finance and Personnel* – « la DFP »), administration installée en Irlande du Nord, qui fondait sa recommandation sur des informations fournies par la RUC (notamment par des agents de son Unité spéciale).

35. Les requérants n'ont fait l'objet d'aucune condamnation pénale, à l'exception de contraventions pour infractions mineures au code de la route. Ils déclarent ne pas être et ne jamais avoir été impliqués dans des activités criminelles ou terroristes et ne connaître aucune raison valable justifiant leur refus d'habilitation. Ils estiment être victimes, de la part de la DOE, d'une discrimination fondée sur des convictions religieuses ou des opinions politiques. Sans entrer dans le détail, ils seraient soupçonnés d'avoir des points de vue nationalistes, bien que n'étant membres d'aucun parti politique ni engagés dans aucune forme d'activité politique. Ils écrivirent à la DOE par l'intermédiaire de leurs *solicitors* pour réclamer une explication sur le refus de les autoriser à travailler pour ce marché, mais la DOE, à la suite du réexamen par le Service sécurité de la DFP des informations initialement fournies par la police, se refusa à toute explication.

c) L'intervention de la commission pour l'égalité en matière d'emploi

36. Les requérants sollicitèrent l'assistance de la Commission pour l'égalité en matière d'emploi et, en août 1990, saisirent le tribunal pour

l'égalité en matière d'emploi (« le tribunal »), alléguant une discrimination commise à leur encontre par l'entrepreneur et la *DOE* en violation de la loi de 1976. Ils avaient dans le passé été appréhendés par les forces de l'ordre, qui les avaient confondus avec des homonymes, et ils présumaient qu'il s'agissait en l'espèce d'une confusion de personnes.

37. L'entrepreneur contesta la plainte au motif qu'il avait voulu offrir du travail aux requérants mais que la *DOE* n'était pas disposée à leur délivrer l'autorisation requise. Le 3 décembre 1990, la *DOE* signifia son intention de s'opposer à la plainte au motif qu'elle n'avait rien fait qui pût constituer une discrimination illégale au regard de ce texte et, à titre subsidiaire, que « tout acte du défendeur concernant le requérant était un acte accompli pour sauvegarder la sécurité nationale, et ne relevait par conséquent pas de la [loi de 1976] ni de la loi de 1989 sur l'égalité en matière d'emploi en Irlande du Nord ».

38. Concernant le premier motif, la *DOE* sollicita une audience préparatoire sur les questions de savoir si elle devait être écartée de la procédure, si les requérants cherchaient à travailler pour elle au sens de la loi et si, dans ces conditions, elle avait pu faire subir aux requérants une discrimination contraire à l'article 23 de la loi (paragraphe 42 ci-dessous). Le matin du 26 septembre 1991, date de l'audience préparatoire, la *DOE* retira sa demande. Le 22 octobre 1991, le tribunal la somma de divulguer tous les documents pertinents en la matière. Il lui ordonna en outre de détailler ses arguments, en l'invitant notamment à préciser sur quels critères de sécurité nationale elle avait fondé sa décision concernant les requérants.

d) La délivrance du certificat au titre de l'article 42

39. Le 6 février 1992, le ministre pour l'Irlande du Nord délivra, conformément à l'article 42 § 2 de la loi de 1976, un certificat aux termes duquel la décision de refuser aux requérants l'accès au chantier de démolition avait été prise pour sauvegarder la sécurité nationale. Les intéressés furent informés par leur avocat que la délivrance du certificat avait pour effet d'interdire au tribunal de se prononcer en leur faveur. Compte tenu du fait que des dommages-intérêts auraient pu leur être réclamés s'ils avaient abusivement sollicité une audience pour contester le certificat, ils retirèrent leur plainte, que le tribunal rejeta en conséquence le 27 mars 1992.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Antécédents

40. La Cour européenne des Droits de l'Homme a évoqué, dans l'arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* du 18 janvier 1978 (série A n° 25, en particulier p. 12, § 19 et références complémentaires à la commission Cameron), les difficultés rencontrées par la communauté catholique en Irlande du Nord depuis le partage de l'Irlande.

B. La législation sur l'égalité en matière d'emploi

41. La loi de 1976 sur l'égalité en matière d'emploi en Irlande du Nord (« la loi de 1976 ») est, selon son préambule, « une loi instituant une agence ayant pour mission de promouvoir, en Irlande du Nord, l'égalité des chances en matière d'emplois et de professions entre des personnes de convictions religieuses différentes, et d'œuvrer à l'élimination de la discrimination rendue illégale en vertu de la loi (...) ».

42. La loi n'est applicable qu'au secteur de l'emploi et aux domaines connexes. Aux termes de son article 17 § 1, il est illégal pour un employeur de faire preuve de discrimination à l'encontre d'une personne qui recherche un emploi en Irlande du Nord, notamment en refusant ou en omettant délibérément de lui offrir le travail qu'elle sollicite. En vertu de l'article 23 de la loi de 1976, il est illégal pour quiconque a le pouvoir de conférer à autrui une qualification dont l'intéressé a besoin pour exercer un emploi ou une profession, de faire subir au postulant une discrimination en refusant ou en omettant délibérément de lui conférer ladite qualification. La commission mentionnée dans le préambule de la loi de 1976 était l'agence pour l'égalité en matière d'emploi (« la *FEA* »).

43. La *FEA*, devenue depuis 1989 la commission pour l'égalité en matière d'emploi, est un organisme public créé en application de la loi de 1976. Elle a pour mission de promouvoir l'égalité des chances en Irlande du Nord et d'éliminer les discriminations religieuses et politiques. Jusqu'en 1989, si la *FEA* concluait après enquête à l'existence d'une discrimination illégale, elle avait le pouvoir de tenter de régler les questions en litige et, au besoin, d'engager une procédure devant le *County Court* contre la partie en cause afin d'obtenir, au nom de la victime, une indemnisation ou une injonction.

44. A la suite des modifications apportées par la loi de 1989 sur l'égalité en matière d'emploi en Irlande du Nord (« la loi de 1989 »), applicables aux griefs formulés par les McElduff (paragraphe 35 et 36 ci-dessus), la victime d'une discrimination contraire à la loi de 1976 dispose d'un recours qui consiste à saisir le tribunal pour l'égalité en matière d'emploi, habilité à rendre diverses ordonnances et recommandations, notamment une ordonnance d'indemnisation « d'un montant correspondant à la réparation [qui] aurait pu être ordonnée (...) s'il s'était agi d'une action en responsabilité », à hauteur de 30 000 livres sterling (GBP). La législation modifiée permet à quiconque souhaite porter plainte de demander à la partie présumée être à l'origine des discriminations de répondre à un questionnaire sur les raisons de son comportement. Le questionnaire et les réponses éventuelles sont recevables dans la procédure devant le tribunal, qui peut tirer des conclusions défavorables de l'absence de réponse.

45. L'article 42 de la loi de 1976 est ainsi libellé :

« 1) La présente loi n'est pas applicable à une mesure prise aux fins de sauvegarde de la sécurité nationale ou de protection de la sûreté ou de l'ordre publics.

2) Le certificat signé par le ministre ou en son nom et attestant qu'une mesure décrite dans le certificat a été décidée dans un but mentionné à l'alinéa 1 constitue une preuve irréfutable qu'elle a été prise à cette fin. »

C. Autres lois traitant de discrimination

46. La discrimination fondée sur le sexe est interdite en Irlande du Nord par la loi de 1975 (*Sex Discrimination Act*) – renfermant des dispositions analogues à celles de l'article 42 de la loi de 1976 – complétée par une ordonnance de 1976 (*Sex Discrimination (Northern Ireland) Order*) (article 53 § 1).

47. Dans l'affaire 222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (Recueil 1986, p. 1663), relative à une discrimination fondée sur le sexe, la Cour de justice des Communautés européennes, saisie d'une demande préjudicielle par le tribunal du travail pour l'Irlande du Nord, a rendu une décision préjudicielle déclarant, à la lumière de l'article 6 de la Convention, que les dispositions relatives à l'établissement de certificats portaient atteinte au droit communautaire dans la mesure où elles autorisaient qu'un certificat délivré par le ministre soit traité comme une preuve irréfutable, empêchant ainsi un tribunal du travail d'examiner le bien-fondé de la plainte.

48. Le droit interne a en conséquence été modifié par l'ordonnance de 1988 portant modification de la législation sur la discrimination fondée sur le sexe (SI 1988 n° 249), de sorte que les dispositions relatives à l'établissement de certificats ne soient plus applicables aux plaintes pour discrimination fondées sur le sexe en matière d'emploi. Au cours du débat

parlementaire qui a précédé la promulgation des modifications de la législation, le ministre pour l'Irlande du Nord a établi une distinction entre les facteurs à considérer pour la question des certificats délivrés au titre de l'article 42 et ceux pris en compte pour le problème des certificats analogues émis en application des textes sur la discrimination fondée sur le sexe :

« [Dans les affaires de discrimination sexuelle], lorsqu'un ministre atteste de la nécessité d'une mesure pour des motifs de sécurité nationale (...), il ne peut le faire sur le critère du sexe d'un individu. Cependant, (...) il ne serait ni nécessaire ni approprié d'adopter une approche analogue s'agissant de religions et d'opinions politiques (...)

En premier lieu, à la différence du sexe, les questions de religions et d'opinions politiques peuvent avoir un rapport particulièrement étroit avec le problème de la sécurité nationale en Irlande du Nord. Par conséquent, il existe des éléments dont il serait approprié et nécessaire de tenir compte lorsque se posent certains problèmes de sécurité nationale. C'est à la fois malheureux et regrettable, mais c'est la dure réalité en Irlande du Nord (...)

En second lieu, [le droit communautaire européen] ne couvre pas les questions de religion et d'opinions politiques. Le gouvernement a pris des mesures pour modifier la législation sur la discrimination sexuelle lorsqu'il est devenu manifeste qu'elle était contraire à nos obligations européennes. Aucun conflit de ce type ne se pose dans le cas de l'article 42, lequel constitue dès lors une disposition parfaitement acceptable et appropriée. »

49. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 1988, le tribunal du travail peut désormais décider si une mesure se justifie pour des raisons de sécurité nationale, sous réserve de sauvegarde appropriée des intérêts de la sécurité nationale, de la sûreté et de l'ordre publics. A la suite de la décision préjudicielle rendue par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Johnston précitée, le tribunal du travail entendant la plainte a recueilli à huis clos la déposition d'un témoin pour motifs de sécurité nationale.

50. Depuis le 4 août 1997, la discrimination raciale est illégale en Irlande du Nord en vertu de l'ordonnance de 1997 sur les relations interraciales en Irlande du Nord (SI 1997 n° 869). Ce texte reflète en gros la législation sur les relations interraciales adoptée en 1976 pour d'autres parties du Royaume-Uni. L'article 66 de l'ordonnance contient cependant une disposition sur l'établissement de certificats correspondant à l'article 42 de la loi de 1976 sur l'égalité en matière d'emploi. En revanche, la loi de 1995 sur la discrimination fondée sur le handicap ne prévoit rien en matière d'établissement de certificats, encore que l'article 59 § 3 énonce que rien dans cette loi n'entache d'illégalité une quelconque mesure prise dans le but de sauvegarder la sécurité nationale.

D. Observations de l'*amicus curiae*

51. La commission consultative permanente sur les droits de l'homme (*Standing Advisory Commission on Human Rights* – « *SACHR* » – organisme public indépendant institué par l'article 20 de la loi de 1973 portant Constitution de l'Irlande du Nord pour conseiller le ministre pour l'Irlande du Nord sur l'opportunité et l'effet utile de la législation visant à prévenir les discriminations pour des motifs de convictions religieuses ou d'opinions politiques en Irlande du Nord, a présenté au Parlement le 27 juin 1997 un vaste bilan de la législation sur l'égalité en matière d'emploi et d'autres mesures économiques et sociales touchant ce domaine en Irlande du Nord.

Dans ses observations à la Cour (paragraphe 6 ci-dessus), la *SACHR* signale la recommandation contenue dans son rapport au Parlement sur la nécessité d'instituer un contrôle effectif du juge quant au point de savoir si un acte visait en réalité la protection de la sécurité nationale, de la sûreté ou de l'ordre publics. La *SACHR* a recommandé l'abrogation de l'article 42 §§ 2 et 3 de la loi de 1976 afin que la délivrance d'un certificat ne soit plus une preuve irréfragable qu'une mesure a été prise pour sauvegarder la sécurité nationale ou protéger la sûreté et l'ordre publics. A son avis, on pourrait concevoir un mécanisme permettant à la personne visée par une mesure censée avoir été prise à ces fins de se voir communiquer toute la documentation et l'information possibles dans les circonstances de la cause. L'ampleur exacte de cette communication pourrait être décidée lors d'une audience à huis clos, contradictoire ou non, menée par le président ou le vice-président de la commission pour l'égalité en matière d'emploi ou un autre président habilité à connaître de ce type d'affaires. Dans la mesure du possible, la personne lésée devrait être habilitée à contester la documentation et les informations sur lesquelles le service défendeur s'est fondé pour agir.

E. Autres documents

52. Les requérants ont attiré l'attention de la Cour sur le projet de loi sur la commission spéciale des recours en matière d'immigration, récemment introduit dans le sillage de l'arrêt de la Cour *Chahal c. Royaume-Uni* rendu le 15 novembre 1996 (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, p. 1831). Ce texte instituerait un tribunal – la commission spéciale des recours en matière d'immigration – qui, suivant le modèle canadien, se prononcerait sur les recours formés contre les décisions des services de l'immigration portant notamment sur l'interdiction d'entrée, le refoulement ou l'expulsion de particuliers du Royaume-Uni pour des raisons de bien public et/ou de sécurité nationale, etc. Ce texte vaudrait pour l'Irlande du Nord et permettrait un recours complet sur le fond contre la décision du ministre ou

d'un fonctionnaire de l'immigration prise pour des motifs, notamment, de sécurité nationale. Il est prévu de désigner un conseiller spécial pour assister la commission dans toute procédure dont l'appelant et son défenseur sont exclus pour raisons de sécurité nationale. Selon ce projet de loi, le ministre serait tenu de fournir à l'appelant la liste de tous les moyens de preuve qu'il souhaite produire en son absence. La commission serait habilitée à conduire la procédure en l'absence de l'appelant et de son représentant afin de s'assurer que ne sont pas divulguées des informations contraires à l'intérêt général. Un conseiller spécial serait nommé qui assisterait la commission dans cette procédure. La commission serait tenue de donner un résumé des preuves recueillies en l'absence de l'appelant dans la mesure où cela serait possible sans divulguer des informations contraires à l'intérêt général.

Le projet de loi, modifié lors de son passage devant le Parlement, a été promulgué sous le titre de loi de 1997 sur les recours spéciaux en matière d'immigration.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

53. La première requérante, la société John Tinnelly & Sons Ltd, et les second et troisième requérants, MM. Patrick Tinnelly et Gerard Tinnelly, ont saisi la Commission le 27 mai 1992 (requête n° 20390/92). Ils se plaignaient du refus d'accès à un tribunal indépendant et impartial, d'une ingérence des autorités dans le droit au respect de leur vie privée et familiale, ainsi que de l'absence de recours effectif pour exposer leurs griefs au regard de la Convention. Ils se prétendaient également victimes d'une discrimination, pour des motifs religieux notamment. Ils invoquaient les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention.

Les autres requérants, MM. Kevin McElduff, Michael McElduff, Paddy McElduff et Barry McElduff, ont saisi la Commission le 26 août 1992 (requête n° 21322/93). Ils formulaient les mêmes griefs et invoquaient les mêmes articles de la Convention que les trois premiers requérants.

54. La Commission a joint les requêtes le 27 février 1995. Le 20 mai 1996, elle les a déclarées recevables. Dans son rapport du 8 avril 1997 (article 31), elle conclut à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 de la Convention ; qu'il n'est pas nécessaire de rechercher s'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ; qu'il n'y a pas lieu de rechercher s'il y a eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 8 de la Convention ; et qu'il ne s'impose pas de rechercher s'il y a eu violation de l'article 14 combiné

avec l'article 6 de la Convention. Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

55. Dans leur mémoire commun et à l'audience, les requérants prient la Cour de dire et déclarer qu'ils ont été victimes d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention pris isolément ou combiné avec l'article 14 de la Convention, ainsi que de l'article 8 de celle-ci. Ils invitent aussi la Cour à constater une violation de l'article 13 combiné avec l'article 8 de la Convention pour le cas où elle conclurait qu'aucune méconnaissance de l'article 6 § 1 ne se trouve établie. Ils demandent enfin à la Cour de leur accorder une satisfaction équitable au titre de l'article 50 de la Convention.

Quant à lui, dans son mémoire, le Gouvernement prie la Cour de dire que les faits de la cause ne révèlent aucune violation des articles invoqués par les requérants.

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

56. Les requérants soutiennent que la délivrance par le ministre, en vertu de l'article 42 de la loi de 1976 telle qu'amendée par la loi de 1989 (paragraphe 41–45 ci-dessus), de certificats valant preuve irréfragable a barré l'accès à un tribunal pour faire statuer sur leurs griefs : ils se seraient vu illégalement refuser des contrats de travaux publics ou l'habilitation de sécurité nécessaire pour les obtenir, et cela en raison de leurs convictions religieuses ou de leurs opinions politiques. Il y aurait eu en conséquence violation des droits que leur garantit l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé dans sa partie pertinente :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement, (...) par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

1. *Note du greffier* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (*Recueil des arrêts et décisions* 1998), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

57. La Commission souscrit à l'argumentation des requérants alors que le Gouvernement conteste l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux faits litigieux, soutenant à titre subsidiaire qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition.

A. Applicabilité

58. Le Gouvernement estime que la procédure engagée par les requérants en vertu de la législation sur l'égalité en matière d'emploi ne saurait passer pour emporter détermination de « droits de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Tout d'abord, le mécanisme de la Convention n'admet pas un droit autonome à ne pas être victime d'une discrimination illégale. Deuxièmement, les requérants ne sauraient invoquer un quelconque droit contractuel acquis étant donné que leurs offres pour les marchés en question n'ont jamais été acceptées. En tout état de cause, ils ont soumis leurs offres d'entreprendre les travaux en sachant pleinement que l'acceptation était subordonnée à une habilitation de sécurité. Devant la Cour, le Gouvernement a observé que la nature de droit public des contrats suffisait en soi à exclure l'applicabilité de l'article 6 § 1.

Le Gouvernement a plaidé ensuite que les requérants ne pouvaient pas en fait invoquer un quelconque droit positif au titre de la législation sur l'égalité en matière d'emploi vu la mise en jeu de l'article 42 § 1 de la loi de 1976. Il découle en effet de cette disposition que le droit positif prévu par la législation ne saurait être invoqué puisque les actes attaqués par les requérants n'étaient pas des mesures de discrimination illégale mais des mesures prises pour protéger, notamment, la sécurité nationale.

59. Les requérants contestent ces arguments et font valoir que la procédure qui a été bloquée par les certificats émis au titre de l'article 42 aurait emporté détermination de leurs droits de caractère civil. Ils invoquent essentiellement les raisons avancées par la Commission pour étayer sa conclusion sur l'applicabilité de l'article 6 § 1.

60. La Commission estime que les requérants pouvaient revendiquer un droit, au regard de la législation interne, de ne pas être victimes de discrimination en raison de leurs convictions religieuses ou de leurs opinions politiques. Sans se prononcer de manière définitive sur la thèse des requérants selon laquelle le droit était en soi un « droit de caractère civil », la Commission relève que ce droit a été affirmé à propos d'activités commerciales poursuivies par les requérants et visant à obtenir des bénéfices par l'instauration de relations contractuelles avec des clients éventuels. De surcroît, les requérants avaient un intérêt patrimonial suffisant dans la procédure qu'ils cherchaient à engager en vertu de la législation sur l'égalité en matière d'emploi puisque leur but était d'obtenir une indemnisation pour le tort qu'ils alléguaient avoir subi. Par ces motifs, la Commission conclut à l'applicabilité de l'article 6 § 1.

Selon elle, cette conclusion n'est pas affectée par le raisonnement développé par le Gouvernement sur le champ d'application de l'article 42. Elle estime que l'effet des certificats établis en vertu de l'article 42 équivalait à une immunité revendiquée par les autorités pour des actes engageant leur responsabilité. En conséquence, le problème réel ne serait pas, comme le soutient le Gouvernement, de savoir si les requérants avaient un droit positif, mais de savoir si l'impact desdits certificats sur leur accès à un tribunal répondait à la condition de proportionnalité.

61. La Cour relève que la loi de 1976 garantit le droit de ne pas être victime de discrimination pour des motifs de convictions religieuses ou d'opinions politiques sur le marché du travail, y compris – ce qui est pertinent en l'espèce – lorsqu'il s'agit de soumissionner à un contrat d'entreprise ou de sous-traitance de travaux publics (paragraphe 41 et 42 ci-dessus).

Selon la Cour, ce droit clairement défini par la loi, eu égard au contexte dans lequel il s'applique et à son caractère patrimonial, peut être qualifié de « droit de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle observe à cet égard qu'en exposant leurs griefs selon les procédures prévues par les lois de 1976 et 1989, les requérants cherchaient à faire déterminer qu'ils s'étaient vu refuser la possibilité de se mettre en concurrence et d'obtenir du travail sur la base de leurs seules aptitudes et compétitivité et de recueillir à cet effet les habilitations de sécurité indépendamment de leurs convictions religieuses ou de leurs opinions politiques. S'il avait été établi que les requérants avaient réellement été victimes d'une discrimination illégale, le *County Court* pour Tinnelly et la commission pour l'égalité en matière d'emploi dans le cas des McElduff étaient habilités en dernier ressort, en vertu des lois de 1976 et 1989, à évaluer l'étendue de la perte subie par les requérants et à ordonner une réparation financière en leur faveur, y compris pour la perte directe et indirecte de bénéfices. Le fait que les marchés litigieux soient des contrats de marché public ou que les offres des requérants n'aient jamais été acceptées ne saurait empêcher ce droit d'être qualifié de « droit de caractère civil » aux fins de l'article 6 § 1.

62. La Cour rejette la thèse du Gouvernement selon laquelle les requérants ne jouissaient pas d'un droit positif en vertu de la législation interne, vu le libellé de l'article 42 § 1 de la loi de 1976. Que le refus des marchés ou de l'habilitation de sécurité nécessaire pour les obtenir fût ou non une mesure prise dans le but de protéger, notamment, la sécurité nationale, est une question pouvant valablement être portée devant un tribunal. Permettre une mise en jeu de l'article 42 § 1 pour évincer automatiquement la compétence des organes institués par les lois de 1976 et 1989 limiterait par trop le mécanisme de protection prévu par la législation et, comme le relève la Commission, exonérerait les organes publics et privés de leur responsabilité s'agissant de griefs selon lesquels ils auraient pris des

mesures de discrimination illégale (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Fayed c. Royaume-Uni du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, p. 49, § 65).

Par ces motifs, la Cour estime que l'article 42 § 1 ne définit pas le champ d'application du droit *in limine* mais offre à un défendeur un moyen de défense contre un grief de discrimination illégale. En l'espèce, ce moyen a revêtu la forme des certificats délivrés en vertu de l'article 42 § 2 de la loi de 1976 après que les requérants eurent engagé la procédure. Il faut relever que, même dans la procédure concernant Tinnelly devant la *High Court of Justice* d'Irlande du Nord, il était possible de contester la légalité d'un tel certificat au moins pour mauvaise foi. Par ces motifs, la Cour estime que la mise en jeu de l'article 42 de la loi de 1976 est une question qu'il faut examiner en appréciant la légalité des limitations imposées au droit d'accès des requérants à un tribunal (arrêt Powell et Rayner c. Royaume-Uni du 21 février 1990, série A n° 172).

63. La Cour conclut que l'article 6 § 1 s'applique aux procédures engagées par les requérants en vertu des lois de 1976 et 1989.

B. Observation

1. Arguments des comparants

a) Les requérants

64. Les requérants soutiennent que le fait pour le ministre de se fonder sur les certificats émis en vertu de l'article 42 s'analysait en une ingérence disproportionnée dans leur droit à faire décider par un tribunal indépendant de la question de savoir si les contrats litigieux leur avaient été refusés en raison de leurs convictions religieuses ou de leurs opinions politiques ou, comme l'affirme l'administration, pour des motifs de sécurité nationale exclusivement. Ils soulignent que le caractère de preuve irréfragable du certificat délivré en vertu de l'article 42 a empêché le juge McCollum de vérifier s'il existait réellement des éléments donnant à penser que l'entreprise Tinnelly et sa main-d'œuvre représenteraient un risque et une menace pour la sécurité nationale. Dans la procédure de contrôle au fond, le juge McCollum partit de l'idée que l'appréciation d'un éventuel danger pour la sécurité nationale était une question relevant exclusivement du ministre et que ce dernier avait correctement exercé son jugement en approuvant la décision de *NIE* de refuser à Tinnelly l'habilitation de sécurité sur la base des rapports soumis par *NIE* (paragraphe 30 ci-dessus). La teneur desdits rapports n'a jamais fait l'objet d'un contrôle juridictionnel puisque le juge McCollum, – tout comme Tinnelly et la *FEA* – n'a jamais eu connaissance des informations dont le juge Nicholson avait empêché la divulgation.

65. Les requérants admettent que la protection de la sécurité nationale est un but légitime pouvant être invoqué pour justifier des restrictions au droit d'accès à un tribunal. En l'espèce cependant, le caractère de preuve irréfragable des certificats délivrés au titre de l'article 42 a porté atteinte à la substance même des droits des intéressés. Ces derniers soutiennent que la procédure utilisée pour vérifier le bien-fondé d'une décision s'inspirant de motifs de sécurité nationale et prévue par l'ordonnance de 1988 portant modification de la loi sur la discrimination fondée sur le sexe (paragraphe 49 ci-dessus), montre qu'il est possible de concilier nécessité de protéger les impératifs de sécurité nationale et garantie d'un accès effectif à un tribunal. Cette possibilité trouve aussi confirmation dans les procédures proposées par le Gouvernement dans le projet de loi sur la commission spéciale des recours en matière d'immigration pour permettre de contrôler le bien-fondé d'une décision d'expulsion prise pour des considérations de sécurité nationale (paragraphe 52 ci-dessus).

b) Le Gouvernement

66. Le Gouvernement arguë qu'il existait un degré raisonnable de proportionnalité entre le but poursuivi par les décisions du ministre de délivrer les certificats et les restrictions qui en sont découlées pour le droit d'accès des requérants à un tribunal. Selon lui, on ne saurait parler d'atteinte à la substance de ce droit. Le point fondamental du grief des Tinnelly était que l'entreprise s'était vu refuser le contrat de Ballylumford en raison des convictions religieuses ou des opinions politiques de ses salariés. Toutefois, le juge McCollum a été convaincu que la décision de *NIE* de ne pas accorder le marché à Tinnelly était une mesure prise pour protéger la sécurité nationale. Pour parvenir à cette conclusion, ce magistrat a entendu les dépositions de responsables de *NIE* et du fonctionnaire qui avait indiqué au ministre que la demande de *NIE* de se voir délivrer un certificat selon l'article 42 était justifiée. Le Gouvernement soutient que le juge Nicholson aurait ordonné la production de tout élément étayant les allégations des requérants ; de même, le juge McCollum aurait annulé le certificat en question s'il avait relevé des indices montrant que la décision de *NIE* ne s'inspirait pas de soucis de sécurité nationale.

67. Le Gouvernement souligne que les limitations à la procédure de contrôle juridictionnel doivent être replacées dans le contexte de la situation en matière de sécurité régnant en Irlande du Nord et de la nécessité de soumettre à des contrôles de sécurité les entrepreneurs potentiels avant d'accorder des marchés de travaux publics impliquant l'accès à des installations hautement sensibles. Vu la nécessité de préserver le secret des sources de renseignements par exemple, l'accès des requérants à un tribunal a été aussi effectif que possible vu les circonstances. D'ailleurs, les limitations résultant de la délivrance des certificats se trouvaient contrebalancées par l'existence de dispositifs tels que la commission

indépendante d'examen des plaintes contre la police et les contrôles prévus par la loi sur les activités des services de sécurité, qui garantissent l'obligation pour ceux-ci et les services de police de rendre compte de l'exercice de leurs fonctions de renseignement. Selon le Gouvernement, il faut prendre ces sauvegardes en considération pour apprécier le caractère proportionné des limitations au droit d'accès des requérants à un tribunal.

68. De surcroît, le contexte sécuritaire qui justifiait le recours aux certificats à délivrer selon l'article 42 est aussi un bon argument contre la transposition de la procédure introduite en vertu de l'ordonnance de 1988 portant modification de la loi sur la discrimination fondée sur le sexe, que les requérants avaient invoquée à l'appui de leur plaidoirie sur la question de la proportionnalité. Le Gouvernement souligne que les préoccupations de sécurité nationale dont on peut exciper en cas d'acte présumé de discrimination fondée sur le sexe sont de nature foncièrement différente puisque, contrairement aux questions de sexisme, les problèmes de convictions religieuses et d'opinions politiques sont étroitement liés à la violence intercommunautaire et à la menace terroriste pesant sur la sécurité nationale, la sûreté et l'ordre publics en Irlande du Nord. Pour apprécier si une mesure a été ou non prise dans l'un des buts énoncés à l'article 42 de la législation pertinente, il fallait rassembler des renseignements sensibles du point de vue sécurité et qui, par leur nature, ne devaient pas être divulgués à une partie ni vérifiés par un tribunal ayant compétence pour examiner le droit de ne pas être victime de discrimination pour des raisons religieuses ou politiques. Il n'aurait pas été approprié non plus d'introduire une procédure sur le modèle de la loi canadienne de 1976 sur l'immigration, que la Cour avait signalée dans son arrêt *Chahal c. Royaume-Uni* du 15 novembre 1996 (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, p. 1866, §§ 131 et 144). Le Gouvernement soutient qu'en Irlande du Nord la réputation du pouvoir judiciaire est une question d'une importance décisive et il est essentiel de préserver la confiance du public dans l'administration de la justice et de confirmer l'indépendance du judiciaire lorsqu'il traite de renseignements secrets sur des activités terroristes.

69. Par ces motifs, le Gouvernement invite la Cour à constater la non-violation de l'article 6 § 1 dans les circonstances de l'espèce.

c) La Commission

70. La Commission admet la thèse des requérants sur l'existence d'une violation de l'article 6 § 1. Elle estime que le contrôle des faits sur lesquels se fondait la décision d'émettre le certificat prévu à l'article 42 a été très limité s'agissant du recours de Tinnelly à la *FEA*. La faiblesse du contrôle des motifs de délivrance du certificat a été aggravée par les procédures lourdes et disparates dont Tinnelly a dû se prévaloir pour aboutir à ce résultat limité. La Commission souscrit à l'argument des requérants selon lequel l'on aurait pu envisager d'autres procédures pour soumettre la

décision du ministre à un contrôle juridictionnel indépendant et assurer en même temps la protection des impératifs de sécurité nationale. A cet égard, le Gouvernement n'a fourni aucune raison convaincante de ne pas transposer au type de questions en jeu ici une procédure comme celle prévue par l'ordonnance de 1988 portant modification de la loi sur la discrimination fondée sur le sexe.

71. Par ces motifs, la Commission a conclu que le recours au certificat prévu à l'article 42 constituait une restriction disproportionnée au droit d'accès effectif des requérants à un tribunal.

2. Appréciation de la Cour

72. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 consacre « le droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, constitue un aspect.

Ce droit n'est toutefois pas absolu ; il se prête à des limitations implicitement admises car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle doit se convaincre que les limitations appliquées ne restreignent pas l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Stubbings et autres c. Royaume-Uni* du 22 octobre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1502, § 50).

73. Après avoir rappelé ces principes pertinents pour l'examen de la présente affaire, la Cour relève qu'à aucun moment de la procédure il n'y a eu un quelconque contrôle indépendant par les organes d'enquête institués par les lois de 1976 et 1989 pour examiner les faits qui ont conduit le ministre à délivrer les certificats valant preuve irréfragable en vertu de l'article 42 de la loi de 1976. L'organe d'enquête essentiel dans l'affaire *Tinnelly*, l'agence pour l'égalité en matière d'emploi, n'a pas pu poursuivre son investigation sur les griefs de *Tinnelly* afin de décider si des pressions sectaires avaient été exercées sur *NIE* pour l'amener à rejeter l'offre de cette société au profit de celle de *McWilliam* (paragraphe 17 ci-dessus) ; l'agence n'a pas pu non plus déterminer s'il existait une base réelle pour refuser l'habilitation de sécurité à *Tinnelly*. Sur cette dernière question, l'agence a été obligée, une fois le certificat délivré, de transférer la procédure devant la *High Court* d'Irlande du Nord et de demander un contrôle juridictionnel de la décision du ministre d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 42 § 2 de la loi de 1976.

Quant aux McElduff, la commission pour l'égalité en matière d'emploi n'a jamais reçu aucun élément expliquant pourquoi le ministère de l'Environnement considérait les plaignants comme un risque pour la sécurité et elle n'a pas pu vérifier non plus le poids à accorder à l'affirmation des McElduff qu'ils étaient victimes d'une erreur sur leur identité car son examen a été stoppé par la délivrance du certificat prévu à l'article 42.

74. La Cour remarque également que la procédure de contrôle juridictionnel menée devant la *High Court* d'Irlande du Nord dans le cas de Tinnelly n'a jamais conduit à un examen complet des faits sur la base desquels le ministre indique, dans son certificat, que la décision de *NIE* de refuser à Tinnelly le contrat de Ballylumford était une mesure prise pour protéger la sécurité nationale, la sûreté et l'ordre publics. Le juge McCollum n'a pas estimé pouvoir aller au-delà du libellé du certificat pour vérifier s'il existait en fait des raisons de considérer Tinnelly comme un risque pour la sécurité ou si, dans sa décision, *NIE* avait été de quelque manière influencée par son souci d'apaiser les syndicats à Ballylumford. Certes, le juge a entendu les dépositions de responsables de *NIE* et du fonctionnaire qui a conseillé le ministre sur le bien-fondé de la délivrance d'un certificat selon l'article 42, mais ces témoignages portaient sur la question de savoir si le certificat avait ou non été recherché ou émis de mauvaise foi ou en violation des procédures requises (paragraphe 30 ci-dessus).

Après avoir admis que l'appréciation du risque que Tinnelly représentait pour la sécurité était une question relevant exclusivement du ministre (paragraphe 30 ci-dessus), le juge McCollum a dû décliner sa compétence pour apprécier s'il existait en réalité des faits solides justifiant le retrait du contrat pour des motifs de sécurité valables et qui auraient en même temps dissipé ses doutes quant à certaines caractéristiques de la demande formulée par *NIE* de délivrer le certificat prévu à l'article 42 (paragraphe 30 ci-dessus). Il avait en effet les mains liées par le caractère irréfragable du certificat et par le fait que le ministre avait invoqué des considérations de sécurité nationale.

75. Il faut également remarquer que tout contrôle sur le fond des motifs de délivrance du certificat aurait au demeurant été entravé puisque le juge McCollum n'avait pas eu connaissance de tous les éléments sur lesquels le ministre avait fondé sa décision. Toute appréciation du point de savoir si le ministre s'était appuyé sur des considérations pertinentes ou non aurait inévitablement été restreinte puisque le dossier à sa disposition se trouvait délimité par l'ordonnance du juge Nicholson refusant la divulgation d'un certain nombre des documents en possession de *NIE*.

76. La Cour est bien sûr attentive aux considérations de sécurité en jeu en l'espèce et à la nécessité pour les autorités de faire montre de la plus grande vigilance dans l'octroi des marchés de travaux publics impliquant l'accès à des sources d'énergie vitales ou à des bâtiments publics situés dans

le centre des villes en Irlande du Nord. A vrai dire, les requérants ne contestent pas la justification du système de contrôle de l'aspect sécurité des entrepreneurs potentiels ni la collecte de renseignements à cet effet, compte tenu de la situation en matière de sécurité régnant dans la province ; ils ne nient pas non plus que la protection de la sécurité nationale soit un but légitime pouvant entraîner des restrictions au droit d'accès à un tribunal, notamment dans le but de garantir le secret des données sur la sécurité.

Cela étant entendu et vu les principes réaffirmés plus haut (paragraphe 72 ci-dessus), la Cour recherchera s'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre le souci de protéger la sécurité nationale invoqué par les autorités et l'incidence que les moyens utilisés par elles à cette fin ont eue sur le droit d'accès des requérants à un tribunal.

77. Comme relevé plus haut, le caractère de preuve irréfragable des certificats a eu pour effet d'empêcher une décision de justice sur le bien-fondé du grief des requérants selon lequel ils auraient été victimes d'une discrimination illégale. La Cour remarque qu'un tel grief peut valablement être soumis à la décision indépendante d'un juge même si des considérations de sécurité nationale existent et constituent un aspect très important de l'affaire. Le droit garanti à un requérant par l'article 6 § 1 de la Convention de soumettre un litige à un tribunal pour obtenir une décision sur des questions de fait comme de droit ne saurait être évincé par décision de l'exécutif (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Chahal susmentionné, p. 1866, § 131).

Il faut souligner à cet égard que les exigences d'un « recours effectif » au sens de l'article 13 de la Convention sont moins rigoureuses que celles de l'article 6 § 1 (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Leander c. Suède du 26 mars 1987, série A n° 116, pp. 31–32, §§ 83–84 ; et l'arrêt British-American Tobacco Company Ltd c. Pays-Bas du 20 novembre 1995, série A n° 331, p. 29, § 89). C'est pourquoi on ne saurait souscrire à l'assertion du Gouvernement selon laquelle l'accès à un tribunal dont ont bénéficié les requérants a été aussi effectif que possible vu les circonstances (paragraphe 67 ci-dessus). De plus, les mécanismes que le Gouvernement invoque pour illustrer l'existence de procédures propres à contrôler et à faire rendre des comptes aux services de renseignement associés aux décisions de refus telles que celles prises contre Tinnelly et les McElduff (paragraphe 67 ci-dessus), n'auraient pas abouti à un quelconque contrôle juridictionnel indépendant des faits servant de base à ces décisions. Ces mécanismes ne sauraient dès lors passer pour contrebalancer la sévérité des restrictions que les certificats prévus à l'article 42 ont imposées au droit d'accès des requérants à un tribunal et ne sauraient peser dans la balance lorsqu'il s'agit d'apprécier la proportionnalité desdites restrictions aux fins de l'article 6 § 1 de la Convention.

78. La Cour relève que, dans d'autres contextes, la possibilité a été trouvée de modifier les procédures juridictionnelles de manière à préserver les intérêts de sécurité nationale du point de vue de la nature et des sources des renseignements, tout en accordant à l'individu un degré suffisant de protection juridictionnelle (paragraphe 49, 51 et 52 ci-dessus). Elle n'est pas convaincue par l'argument du Gouvernement selon lequel l'ajustement des procédures prévues par la législation sur l'égalité en matière d'emploi ou l'introduction d'autres procédures judiciaires spéciales propres à concilier ces intérêts saperaient forcément, d'une manière ou d'une autre, l'indépendance du pouvoir judiciaire en Irlande du Nord ou compromettraient la confiance du public en l'administration de la justice dans la province (paragraphe 68 ci-dessus). L'introduction d'une procédure qui, indépendamment du cadre utilisé, autoriserait un juge ou une commission répondant parfaitement aux exigences d'indépendance et d'impartialité prévues à l'article 6 § 1, à examiner en toute connaissance des preuves pertinentes, littérales et autres, le bien-fondé de l'argumentation des deux parties, servirait assurément à renforcer la confiance du public. La Cour remarque en outre que le juge McCollum n'a pas pu, avec l'actuelle procédure, dissiper ses doutes quant à certains éléments troublants de l'affaire Tinnelly (paragraphe 30 ci-dessus) puisque, tout comme Tinnelly et l'agence pour l'égalité en matière d'emploi, il n'a pas pu prendre connaissance de tous les éléments pertinents que possédait *NIE*, le défendeur dans la procédure engagée par Tinnelly en vertu de la loi de 1976. Cette situation n'est pas de nature à inspirer la confiance du public dans l'administration de la justice.

79. Par ces motifs, la Cour conclut que la délivrance par le ministre des certificats prévus à l'article 42 a constitué une restriction disproportionnée apportée au droit d'accès des requérants à un tribunal. Elle estime qu'il y a eu dès lors méconnaissance de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 6 § 1 COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION ET DE L'ARTICLE 8 PRIS ISOLÉMENT OU EN LIAISON AVEC L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

80. Dans la procédure devant la Commission, les requérants ont soutenu que les faits de la cause avaient donné lieu aussi à violation des articles mentionnés ci-dessus.

81. L'article 14 se lit ainsi :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

82. L'article 8 est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

83. Et l'article 13 :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

84. A l'audience, les requérants ont déclaré qu'ils ne souhaitaient pas maintenir ces griefs si la Cour constatait une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

85. Le Gouvernement a soutenu dans son mémoire qu'il n'y avait pas eu violation de ces dispositions mais il n'a cependant pas traité de la substance des griefs des requérants dans son argumentation devant la Cour.

86. La Commission, pour sa part, a considéré qu'il n'était pas nécessaire de parvenir à une conclusion distincte sur ces griefs, compte tenu de son constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

87. La Cour est d'accord avec cette conclusion de la Commission et estime qu'il ne s'impose pas de déterminer s'il y a eu violation des articles invoqués par les requérants, vu sa conclusion selon laquelle les faits de la cause révèlent une méconnaissance de l'article 6 § 1 de la Convention.

III. APPLICATION DE L'ARTICLE 50 DE LA CONVENTION

88. L'article 50 de la Convention est ainsi libellé :

« Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable. »

A. Préjudices matériel et moral

89. Les requérants réclament une indemnisation au titre du préjudice matériel (Tinnelly et les McElduff) et du dommage moral (les McElduff seuls) qu'ils allèguent avoir subis n'ayant pas eu la possibilité de faire

décider s'ils avaient été ou non victimes d'une discrimination illégale et de laver leur renom commercial et leur réputation. Se fondant sur l'estimation des pertes établie par une entreprise d'experts-comptables, ils évaluent leurs prétentions en termes de bénéfices manqués à la suite du refus des contrats en cause, et des possibilités commerciales perdues du fait que, taxés de risque pour la sécurité, ils ont vu ternir leur réputation. Selon eux, la perte de Tinnelly se chiffre à 777 086 GBP, intérêts compris, et celle des McElduff, intérêts compris, à 119 584 GBP, montant qui comprend également 30 000 GBP au titre du préjudice moral (blessure morale).

90. Les requérants font valoir qu'ils sont disposés à renoncer à leur demande de satisfaction équitable si le gouvernement défendeur s'engage, au vu du constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention, à retirer les certificats délivrés au titre de l'article 42 et à laisser reprendre la procédure interne qu'ils avaient essayé d'engager. Si cette assurance leur est donnée, ils se réservent le droit de demander une indemnisation en vertu de la loi de 1976.

91. Le Gouvernement conteste les montants réclamés au titre des préjudices matériel et moral, soutenant que ces sommes sont pure spéculation et que les requérants n'ont établi aucun lien de causalité entre la violation alléguée et la perte revendiquée. A son avis, un constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention fournirait en soi une satisfaction équitable. A titre subsidiaire, le Gouvernement soutient que si la Cour avait l'intention d'accorder une indemnisation, il faudrait réserver la question afin de permettre une enquête plus détaillée sur le bien-fondé des prétentions des requérants.

92. La déléguée de la Commission n'a pas formulé d'observations sur les prétentions des requérants.

93. La Cour ne saurait spéculer sur ce qu'aurait été l'issue de la procédure engagée par Tinnelly et les McElduff en vertu des lois de 1976 et 1989 si les certificats n'avaient pas été émis ; elle estime néanmoins que les requérants se sont vu refuser la possibilité d'obtenir une décision sur le fond quant au grief selon lequel ils auraient été victimes d'une discrimination illégale. Statuant en équité, la Cour accorde à Tinnelly 15 000 GBP et aux McElduff 10 000 GBP.

B. Frais et dépens

94. Les requérants n'ont soumis aucune prétention au titre des frais et dépens. Ils réclament la somme de 1 200,14 GBP pour les dépenses encourues par MM. Patrick et Gerard Tinnelly pour participer à l'audience.

95. Le Gouvernement n'a pas fait de commentaires sur les dépenses que MM. Patrick et Gerard Tinnelly auraient exposées pour leur participation à l'audience.

96. La déléguée de la Commission n'a pas formulé d'observations sur les montants réclamés par les requérants.

97. La Cour estime qu'il y a lieu d'allouer en entier la somme revendiquée par MM. Patrick et Gerard Tinnelly pour leur comparution à l'audience, soit 1 200,14 GBP.

C. Intérêts moratoires

98. D'après les informations dont dispose la Cour, le taux légal d'intérêt applicable au Royaume-Uni à la date d'adoption du présent arrêt est de 7,5 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* que l'article 6 § 1 de la Convention est applicable en l'espèce et a été violé ;
2. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les griefs tirés par les requérants
 - a) de l'article 6 § 1 de la Convention combiné avec l'article 14 de la Convention ;
 - b) de l'article 8 de la Convention pris isolément ou combiné avec l'article 13 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser, dans les trois mois, à Tinnelly, 15 000 (quinze mille) livres sterling ; aux McElduff, 10 000 (dix mille) livres sterling de réparation pour perte de possibilités ;
 - b) que l'Etat défendeur doit verser à MM. Patrick et Gerard Tinnelly, dans les trois mois, 1 200 (mille deux cents) livres sterling et 14 (quatorze) pence pour dépenses ;
 - c) que ce montant sera à majorer d'un intérêt non capitalisable de 7,5 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable des requérants pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 10 juillet 1998.

Signé : Rudolf BERNHARDT
Président

Signé : Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 de la Convention et 53 § 2 du règlement A, l'exposé de l'opinion concordante de M. De Meyer.

Paraphé : R. B.
Paraphé : H. P.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE DE MEYER

(Traduction)

1. Le droit à ne pas faire l'objet d'une discrimination fondée sur les convictions religieuses ou les opinions politiques est en soi un droit de caractère civil.

2. En l'espèce, il a été porté atteinte à la substance même du droit d'accès des requérants à un tribunal. L'Etat défendeur ne pouvait exciper d'aucune « marge d'appréciation » pour leur dénier ce droit.