



**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques**

Distr.
RESTREINTE*

CCPR/C/78/D/951/2000
30 juillet 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME
Soixante-dix-huitième session
14 juillet-8 août 2003

DÉCISION

Communication n° 951/2000

<u>Présentée par:</u>	M. Bjorn Kristjánsson (représenté par un conseil, M. Ludvik Emil Kaaber)
<u>Au nom de:</u>	L'auteur
<u>État partie:</u>	Islande
<u>Date de la communication:</u>	6 juillet 2000 (communication initiale)
<u>Décisions antérieures:</u>	Décision prise par le Rapporteur spécial conformément à l'article 91 du règlement intérieur, communiquée à l'État partie le 15 novembre 2000 (non publiée sous forme de document)
<u>Date de l'adoption de la décision:</u>	16 juillet 2003

[ANNEXE]

* Rendue publique sur décision du Comité des droits de l'homme.

ANNEXE

DÉCISION DU COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME ADOPTÉE CONFORMÉMENT
AU PROTOCOLE FACULTATIF SE RAPPORTANT AU PACTE INTERNATIONAL
RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Soixante-dix-huitième session

concernant la

Communication n° 951/2000**

<u>Présentée par:</u>	M. Bjorn Kristjánsson (représenté par un conseil, M. Ludvik Emil Kaaber)
<u>Au nom de:</u>	L'auteur
<u>État partie:</u>	Islande
<u>Date de la communication:</u>	6 juillet 2000 (communication initiale)

Le Comité des droits de l'homme, institué en application de l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Réuni le 16 juillet 2003,

Adopte ce qui suit:

Décision concernant la recevabilité

1. L'auteur de la communication est un citoyen islandais, M. Bjorn Kristjánsson, qui se dit victime d'une violation par l'Islande de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'auteur est représenté par un conseil. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'Islande le 22 novembre 1979.

Législation pertinente

2.1 Durant les années 1970, la capacité de pêche de la flotte islandaise a dépassé la faculté de reconstitution des stocks halieutiques et des mesures se sont imposées pour préserver la principale ressource naturelle du pays. Après plusieurs tentatives infructueuses ayant tendu à limiter les captures de plusieurs espèces et à assujettir l'usage de certains types d'engins ou de

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication: M. Abdelfattah Amor, M. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, M. Maurice Glèlè Ahanhanzo, M. Walter Kälin, M. Ahmed Tawfik Khalil, M. Rajsoomer Lallah, M. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, M. Martin Scheinin, M. Ivan Shearer, M. Hipólito Solari Yrigoyen, M^{me} Ruth Wedgwood, M. Roman Wieruszewski et M. Maxwell Yalden.

certain types de navires à l'obtention d'une licence, la loi n° 82/1983 a introduit un système de gestion des pêcheries (dit «régime des quotas») fondé sur l'attribution de quotas de captures aux bateaux de pêche en fonction de leurs captures antérieures.

2.2 Les exploitants des bateaux ayant pratiqué la pêche d'espèces démersales pendant la période allant du 1^{er} novembre 1980 au 31 octobre 1983 se sont vu reconnaître la possibilité d'obtenir une licence de pêche, ce en vertu du règlement n° 44/1984 (sur la gestion des espèces démersales) portant application de la loi susmentionnée. Ces bateaux ont été admis au bénéfice de quotas de pêche déterminés en fonction du volume de leurs captures pendant la période de référence. De nouveaux règlements sont venus préciser les principes ainsi posés – qui ont été incorporés dans un texte législatif (loi n° 97/1985) disposant que nul ne pouvait capturer sans permis les espèces suivantes: poissons démersaux, crevettes, homards, coquillages, harengs et capelans. Le régime des quotas de capture est devenu permanent avec l'adoption de la loi n° 38/1990 sur la gestion des pêcheries, encore en vigueur.

2.3 L'article premier de la loi susmentionnée dispose que les bancs de pêche entourant l'Islande sont le patrimoine commun de la nation islandaise et que l'attribution de quotas n'ouvre pas droit à une appropriation privative ou une maîtrise irrévocable desdits bancs par des particuliers. L'article 3 de cette loi charge le Ministre de la pêche d'édicter un règlement fixant les totaux admissibles de captures (TAC) par période ou saison donnée pour les différents stocks marins exploitables dans les eaux islandaises dont on a jugé nécessaire de plafonner l'exploitation. Les droits de pêche institués par la loi sont calculés en se fondant sur ces TAC et chaque bateau se voit attribuer une fraction déterminée du TAC pour chaque espèce visée (la part de quota). Aux termes du paragraphe 1 de l'article 4 de la loi, nul ne peut pratiquer la pêche commerciale dans les eaux islandaises sans être titulaire d'un permis de pêche général. Le paragraphe 2 de l'article 4 autorise le Ministre à édicter des règlements instituant l'obligation d'obtenir un permis spécial pour la capture de certaines espèces ou de faire usage de certains types d'engins ou de certains types de bateaux. Le paragraphe 1 de l'article 7 dispose que la pêche des espèces marines vivantes ne faisant pas l'objet des TAC visés à l'article 3 est ouverte à tous les bateaux dotés d'un permis de pêche commerciale. Le paragraphe 2 de l'article 7 dispose que les droits de pêche concernant les espèces dont le total des captures est plafonné sont attribués à titre individuel aux bateaux. Les parts de quota pour les espèces non assujetties auparavant à des TAC sont calculées sur la base des captures des trois dernières campagnes de pêche. Pour les espèces déjà assujetties à une restriction de pêche, les parts de quota sont calculées sur la base des attributions des années précédentes. Le paragraphe 6 de l'article 11 de la loi dispose que la part de quota d'un bateau peut être transférée en tout ou partie à un autre bateau ou fusionnée avec la part de quota d'un autre, étant entendu qu'un tel transfert ne doit pas avoir pour résultat de porter les droits de pêche du bateau bénéficiaire à un niveau manifestement supérieur à sa capacité de pêche. Celles des parties admises à titre permanent au bénéfice d'une part de quota qui n'exercent pas de manière satisfaisante ce droit s'exposent à le perdre à titre permanent. La loi sur la gestion des pêcheries plafonne en outre la part de quota qu'un particulier ou une personne morale est susceptible de détenir.

2.4 En décembre 1998, dans l'affaire *Valdimar Johannesson c. République d'Islande*, la Cour suprême islandaise a rendu un arrêt dans lequel elle a estimé que le refus du Gouvernement d'attribuer au requérant une licence de pêche en application de l'article 5 de la loi sur la gestion des pêcheries était contraire aux articles 65 (droit à l'égalité devant la loi) et 75 (liberté d'exercer un emploi de son choix) de la Constitution. Le Parlement a par la suite adopté la loi n° 1/1999

qui prévoit que tout ressortissant islandais exploitant un bateau de pêche immatriculé et doté d'un certificat de navigabilité est habilité à obtenir une licence de pêche. Tout titulaire d'une licence de pêche est quant à lui habilité à négocier l'achat de fractions de quotas avec les détenteurs de quotas et à «louer» des quotas de tonnage à la bourse des quotas.

Rappel des faits présentés par l'auteur

3.1 L'auteur affirme que malgré l'article premier de la loi sur la gestion des pêcheries, les quotas de pêche sont dans la pratique devenus un patrimoine transférable. Les parties possédant des droits de pêche en vertu du règlement initial n° 44/1984 peuvent céder des quotas à d'autres parties contre paiement. Le prix des quotas de tonnage est déterminé par la bourse des quotas régie par la loi n° 11/1998 y relative et que gère un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le Ministre de la pêche. L'auteur indique que les prix des quotas sont élevés au point de mettre un pêcheur n'en possédant pas dans l'impossibilité de réaliser le moindre bénéfice. Le secteur de la pêche est de la sorte pratiquement fermé à tout nouvel entrant alors que, selon l'auteur, de nombreux Islandais souhaitent exercer l'activité de pêche car c'est un métier profondément enraciné dans la culture islandaise tout en étant d'ailleurs la seule activité productive accessible aux hommes dans la force de l'âge. L'auteur ajoute que chaque année des milliers de tonnes de poissons de petite taille (et donc non susceptibles d'être vendus au meilleur prix) sont rejetés en mer afin de ne pas être imputés sur les quotas.

3.2 En 1999, l'auteur travaillait comme capitaine de bateau pour la société Hyrnó, propriétaire immatriculé du bateau de pêche *Vatneyri*. Le 10 février 1999, cette société a déclaré publiquement que ses bateaux iraient pêcher même sans disposer de quota pour certaines espèces capturées. L'auteur estime avoir le droit d'accéder au même titre que d'autres aux bancs de pêche et indique avoir été disposé à acheter à un organisme public mais non à un particulier ce droit d'accès. Le propriétaire du bateau avait initialement l'intention d'acheter un quota de tonnage correspondant à ce qu'il était susceptible de capturer mais, après avoir constaté que le prix de la morue à la bourse des quotas était égal ou supérieur au prix qu'il pouvait espérer obtenir pour ses prises au retour au port, il a décidé de passer outre les dispositions légales, convaincu que la justice les jugerait contraires à la Constitution.

3.3 L'auteur est rentré au port le 16 février 1999 et a débarqué 33 623 kg de morue. Le 16 août 1999, des poursuites ont été engagées contre l'auteur et le propriétaire du bateau pour avoir enfreint les lois n°s 57/1996, 38/1990 et 97/1997 en ayant pêché sans être titulaires d'un quota. Le 5 janvier 2000, l'auteur et le propriétaire ont été relaxés par le tribunal de district des Fjords occidentaux qui a estimé, en se référant à l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Valdimar*, que le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi sur la gestion des pêcheries était contraire aux articles 65 (droit à l'égalité) et 75 (liberté de l'emploi) de la Constitution. L'auteur indique que sa relaxe a suscité chez des membres du Gouvernement et des représentants des milieux économiques de vives critiques, que certains ont perçues comme attentatoires à l'indépendance des magistrats. Le 6 avril 2000, la Cour suprême islandaise a infirmé le jugement de la juridiction inférieure. Il a déclaré aussi bien l'auteur que le propriétaire coupables. Le propriétaire de la société a été condamné à une amende de 1 million de couronnes islandaises et l'auteur à une amende de 600 000 couronnes islandaises. L'arrêt a été rendu par une majorité de quatre juges, un juge ayant exprimé son accord sur la condamnation mais son désaccord sur la peine et deux juges ayant exprimé leur désaccord sur la condamnation.

Teneur de la plainte

4. L'auteur affirme que l'État partie a violé l'article 26 du Pacte en accordant à une minorité de ses citoyens le droit exclusif de percevoir d'autres citoyens une redevance pour l'accès à une ressource naturelle renouvelable de grande valeur – répartie sur une superficie près de sept fois supérieure à celle du territoire terrestre de l'Islande – qui n'était auparavant pas assujettie au droit de propriété et en le reconnaissant coupable d'une infraction pénale du fait de son refus de se plier à cette disposition. Il fait valoir que l'exploitation de ces ressources au cours de la période allant du 1^{er} novembre 1980 au 31 octobre 1983 par les bénéficiaires de ce privilège ne saurait le justifier.

Observations de l'État partie

5.1 Dans une note verbale en date du 23 janvier 2001, l'État partie conteste la recevabilité de la communication à trois égards: non-épuisement des recours internes (par. 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif); insuffisance des éléments apportés par l'auteur pour étayer l'affirmation selon laquelle il serait victime d'une violation de l'article 26 (art. 90 b) du Règlement intérieur du Comité); incompatibilité de la communication avec les dispositions du Pacte (art. 3) du Protocole facultatif.

5.2 Au sujet de l'application du principe d'égalité en droit islandais, l'État partie souligne que la Constitution et le droit civil général garantissent la complète indépendance de l'appareil judiciaire islandais et que cela s'applique pleinement dans la pratique. L'État partie réfute donc l'affirmation de l'auteur selon laquelle le Gouvernement aurait exercé sur la Cour suprême des pressions qui auraient indûment influé sur l'arrêt rendu par cette instance dans l'affaire de l'auteur. À ce propos, l'État partie renvoie à divers arrêts marquants rendus par la Cour suprême en se fondant sur l'article 65 de la Constitution – qui s'inspire de l'article 26 du Pacte – en particulier dans l'affaire *Valdimar Johannesson*. Dans le cas de l'auteur, la Cour suprême a procédé là aussi à un nouvel examen, approfondi, de la compatibilité du système de gestion des pêcheries islandaises avec les principes généraux de liberté de l'emploi et d'égalité des citoyens et a conclu à la compatibilité.

5.3 L'État partie fait valoir que l'auteur n'a pas épuisé tous les recours internes disponibles en ce qu'il n'a pas sollicité l'obtention du permis de pêche qui lui aurait donné la possibilité d'acquérir ou de louer des parts de quota. L'État partie souligne que la validité de la condition préalable à l'obtention d'un permis de pêche – à savoir la possession d'un bateau par le requérant – n'a pas été contestée par l'auteur. De l'avis de l'État partie, l'auteur n'a pas fait usage des moyens nécessaires pour se voir attribuer des droits de pêche.

5.4 L'État partie fait valoir par ailleurs que l'auteur n'a pas démontré en quoi l'article 26 du Pacte s'applique en l'espèce. L'État partie note que l'auteur se contente d'avancer des arguments à caractère général sans exposer sa propre position et sans apporter d'éléments analytiques tendant à établir qu'il a été victime de discrimination par rapport à d'autres personnes se trouvant dans une position similaire. L'État partie rappelle que l'auteur était employé par la société Hyrnó et qu'au moment des faits cette société avait déjà utilisé la part de quota permanente attribuée à ses bateaux en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la loi sur la gestion des pêcheries. Les bateaux de la société Hyrnó, y compris le bateau dont l'auteur était capitaine, s'étaient vu attribuer une part de quota sur la base de leurs captures antérieures au

même titre que les autres bénéficiaires de ces dispositions. Selon l'État partie, l'auteur doit avoir eu parfaitement conscience du fait qu'il commettait une infraction pénale en sortant en mer pour pêcher après l'épuisement des droits de pêche de sa société. L'ouverture de poursuites pénales contre l'auteur ne constitue en rien une discrimination à son égard puisque de nombreuses poursuites de cet ordre sont intentées chaque année en application des diverses dispositions pertinentes de la législation relative à la gestion des pêcheries.

5.5 L'État partie fait également valoir que la liberté de l'emploi – un des principaux points invoqués par l'auteur devant les tribunaux internes – n'est pas protégée en tant que telle par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et qu'en l'absence d'arguments précis démontrant que les restrictions à sa liberté de l'emploi revêtaient un caractère discriminatoire, la communication devrait être considérée irrecevable en ce qu'elle est incompatible avec les dispositions du Pacte, conformément à l'article 3 du Protocole facultatif.

5.6 S'agissant du fond de la communication, l'État partie fait valoir qu'aucune discrimination contraire à la loi n'a été faite entre l'auteur et les parties auxquelles des droits de pêche ont été attribués. En l'occurrence il s'agit d'une différence de traitement justifiable puisque son objet est licite et repose sur des motifs raisonnables et objectifs, énoncés par la loi et se caractérisant par une proportionnalité entre les moyens employés et le but recherché. L'État partie explique que l'intérêt public exige que des restrictions soient imposées à la liberté des individus de pratiquer la pêche commerciale afin d'empêcher la surpêche. Des restrictions à cet effet sont inscrites dans les dispositions de la législation relative aux pêches. L'État partie fait en outre observer que la répartition de ressources limitées ne peut s'effectuer sans une forme ou une autre de discrimination et indique que le législateur a fait preuve de pragmatisme dans la définition des modalités d'attribution des permis. L'État partie rejette l'opinion de l'auteur selon laquelle le principe d'égalité protégé par l'article 26 du Pacte doit s'interpréter comme imposant l'obligation d'attribuer à tous les citoyens d'un État une partie de ressources limitées. L'État partie souligne en outre que la loi sur la gestion des pêcheries autorise le transfert des droits de pêche – garantissant ainsi à de nouvelles parties l'accès à la pêche d'espèces pour lesquelles des plafonds de capture ont été fixés. À ce propos, l'État partie indique que l'employeur de l'auteur (la société Hyrnó) a elle-même transféré à d'autres parties des droits de pêche qui avaient à l'origine été attribués au bateau de l'auteur et que c'est là une des raisons pour lesquelles ce bateau avait épuisé ses droits de pêche au moment de l'infraction.

5.7 L'État partie souligne que tout citoyen islandais disposant d'un bateau immatriculé et doté d'un certificat de navigabilité peut solliciter un permis de pêche général et capturer les espèces de poissons dont le volume des captures n'est pas plafonné. En outre, il peut obtenir des droits de pêche pour des espèces de poissons dont la capture est soumise à plafonnement en achetant une part de quota permanent ou un quota de capture pour une période déterminée. L'État partie fait observer que le caractère permanent et transférable des droits de pêche est garant d'efficacité économique et constitue la meilleure méthode de concilier les objectifs économiques et biologiques assignés à la gestion des pêcheries. Enfin, l'État partie signale que la troisième phrase de l'article premier de la loi sur la gestion des pêcheries indique clairement que l'attribution de droits de pêche à une partie ne l'investit pas d'un droit de propriété ni d'un pouvoir irrévocable sur les droits de pêche. Les droits de pêche ne sont donc permanents qu'en ce qu'ils ne peuvent être abolis ou modifiés que par un texte législatif. L'État partie ajoute qu'un réexamen de la législation relative à la gestion des pêcheries est prévu d'ici à la fin de la saison de pêche 2000-2001.

5.8 En conclusion, l'État partie fait valoir que la discrimination découlant du système de gestion des pêcheries repose sur des considérations objectives et pertinentes et vise à atteindre des objectifs légitimes fixés par la loi. Des restrictions ont certes été imposées à la liberté de l'emploi mais dans le respect du principe d'égalité et le requérant n'a pas apporté suffisamment d'éléments pour étayer l'affirmation selon laquelle il serait victime d'une discrimination contraire à la loi constituant une violation de l'article 26 du Pacte.

5.9 Dans un mémoire supplémentaire en date du 25 septembre 2001, l'État partie formule des observations complémentaires relatives au fond de la communication. Il explique que tous les citoyens islandais sont autorisés à pêcher dans les eaux baignant le pays aux fins de leur consommation particulière et que les textes réglementaires relatifs à la gestion des pêcheries n'ont imposé aucune interdiction en la matière. L'État partie estime que les problèmes soulevés dans la communication touchent à la question de savoir jusqu'à quel point il est permis de restreindre la liberté de l'auteur de choisir pour emploi la pêche à but lucratif ou professionnelle. L'État partie réaffirme qu'aucune discrimination contraire à la loi n'a été faite entre l'auteur d'un côté et les personnes auxquelles ont été attribués des droits de pêche de l'autre et que la différence de traitement instituée se justifie.

5.10 L'État partie constate que l'auteur n'a pas expliqué en quoi il a été personnellement victime d'une discrimination puisqu'il se contente d'affirmer de manière générale que le système de gestion des pêcheries viole le principe d'égalité, sans se référer à sa position particulière ni à des conséquences spécifiques pour sa personne. Il souligne que l'auteur ne possède pas de bateau de pêche et ne remplit donc pas les conditions fixées par l'article 5 de la loi sur la gestion des pêcheries relatif à l'acquisition d'un permis de pêche général. L'État partie réfute l'affirmation selon laquelle tous les citoyens islandais devraient avoir accès aux droits de pêche et considère que le dispositif d'attribution des droits de pêche institué par la loi sur la gestion des pêcheries ne constitue pas une violation de l'article 26 du Pacte. Il rappelle qu'au moment où le législateur a dû statuer sur la répartition de ressources limitées, il était tenu de respecter le droit à l'emploi des personnes déjà actives dans le secteur de la pêche et ayant investi dans ce secteur. L'État partie indique en conclusion que la distinction établie entre l'auteur et les diverses parties titulaires de droits de pêche et de parts de quota en vertu de la loi n° 38/1990 l'a été dans le souci légitime de protéger les stocks de poissons dans l'intérêt de la nation et repose sur des considérations objectives et raisonnables.

Commentaires de l'auteur concernant les observations de l'État partie

6.1 Dans ses commentaires, en date du 3 décembre 2001, l'auteur reconnaît qu'hormis le climat général et les circonstances de sa condamnation, aucun élément ne prouve que les conditions visées à l'article 14 n'étaient pas remplies. Il fait observer que sa condamnation avait pour prémisses la compatibilité supposée du système de gestion des pêcheries avec les normes relatives aux droits de l'homme et demande donc au Comité de se prononcer sur sa validité.

6.2 S'agissant des arguments avancés par l'État partie pour conclure à l'irrecevabilité de la communication, l'auteur estime que sa position devrait aux fins de la communication être considérée comme équivalente à celle de son employeur puisqu'il était à son service et a été condamné du fait qu'il travaillait pour ledit employeur. Que l'auteur n'ait pas été propriétaire du bateau en cause est une circonstance n'entrant pas en ligne de compte dans les poursuites pénales engagées contre lui. Il est de plus souligné que le bateau *Vatneyri*, dont l'auteur était le capitaine,

possédait une licence de pêche professionnelle générale. L'auteur n'avait donc aucune raison de demander un permis de pêche. La condamnation de l'auteur est motivée non par le défaut de permis de pêche mais par le fait d'avoir pêché sans l'obtention préalable du quota nécessaire.

6.3 Au sujet de l'argument de l'État partie selon lequel l'auteur n'a pas démontré en quoi l'article 26 s'appliquait à son cas, l'auteur fait valoir que l'État partie n'a pas compris l'essence de sa plainte – qui ne porte pas sur une discrimination par rapport à d'autres individus se trouvant dans la même situation que lui suite à la mise en place du système en vigueur de gestion des pêcheries mais sur le fait que son statut diffère de celui d'autres parties en matière d'accès aux quotas. D'autres parties se sont en effet vu attribuer un droit exclusif d'exploiter la plus importante des ressources naturelles de l'Islande alors que l'auteur ne peut exploiter cette ressource qu'en versant de l'argent aux parties détentrices de ce droit. L'égalité de droit existant entre toutes les personnes qui comme l'auteur ne se sont pas vu attribuer de droits de pêche exclusifs n'a rien à voir avec la plainte de l'auteur. L'auteur affirme que sa plainte ne porte pas sur le fait qu'on lui refuse un privilège accordé à d'autres mais, inversement, sur le fait que d'autres se sont vu attribuer un privilège par rapport à lui. Selon l'auteur, la différence de traitement que constitue l'attribution du droit d'exploiter les bancs de pêche de l'Islande à un groupe restreint de privilégiés est contraire aux obligations incombant à l'Islande en vertu de l'article 26 du Pacte.

6.4 Pour ce qui est du fond de la communication, l'auteur rappelle qu'il a été jugé nécessaire d'inscrire le principe de liberté de l'emploi dans la Constitution pour empêcher les situations de monopole. Il indique que son objection ne concerne en rien le système de gestion des pêcheries fondé sur des quotas librement transférables appartenant à des particuliers mais sur l'attribution de droits de pêche exclusifs par voie de donation de quotas à un groupe particulier. À son avis, cette démarche a abouti à une différence de statut entre deux groupes, dont l'un est investi d'un privilège alors que l'autre fait par voie de conséquence l'objet d'une discrimination. Dans cette optique, l'auteur fait valoir que l'emploi n'échappe pas au champ d'application de l'article 26 du Pacte et que l'absence dans le Pacte d'une disposition relative à la liberté de l'emploi n'a donc pas à entrer en considération pour apprécier la recevabilité de la communication. L'auteur conteste aussi l'affirmation de l'État partie selon laquelle le système actuel de gestion des pêcheries serait efficace sur les plans économique et écologique et fait valoir que, même si tel était le cas, les activités et entreprises économiques sont assujetties à la loi et que l'efficacité économique ne saurait constituer une excuse valable pour justifier des violations des droits de l'homme.

6.5 À propos de l'argument de l'État partie selon lequel aucune discrimination n'est intervenue du fait que la différence de traitement était justifiable, l'auteur admet que la protection des bancs de pêche contre la surexploitation est un but légitime mais fait valoir que la méthode retenue pour y parvenir est incompatible avec le droit international. Il souligne en outre que la différence de traitement ne repose pas sur des critères raisonnables et objectifs vu que la condition effective fixée – à savoir l'appartenance à un groupe jouissant d'un privilège créé artificiellement – n'est ni raisonnable ni objective. Il ajoute que si l'utilisation d'une certaine ressource ne peut être dévolue qu'à un nombre limité de personnes, les possibilités pour tout citoyen d'en faire partie doivent, elles, être identiques.

6.6 L'auteur indique ne pas avoir d'objection à formuler au sujet du mécanisme d'attribution des quotas de capture aux propriétaires de bateaux. Son objection porte sur une situation

pérennisée par la loi sur la gestion des pêcheries sans y être mentionnée, à savoir que ces quotas ont été attribués à un groupe particulier avec pour résultat que toutes les autres personnes sont obligées de les acheter à ce groupe. À propos de l'argument de l'État partie selon lequel la différence de traitement a été instituée par voie législative, l'auteur affirme que les quotas de capture dans les eaux territoriales islandaises de certaines espèces de poissons soumises à des plafonds annuels ne sont mentionnés dans aucun texte législatif. Selon l'auteur, les totaux admissibles de capture ont été tout simplement répartis entre les personnes qui pratiquaient la pêche à une certaine époque, avec pour conséquence que les autres personnes en ont été exclues – par le règlement administratif n° 44/1984 dont les dispositions ont été reprises dans des textes de loi ultérieurs aux termes desquels seules les personnes s'étant vu auparavant attribuer un quota de capture sont admissibles au bénéfice d'un nouveau quota annuel de capture et les autres personnes sont autorisées à accéder à la ressource par l'achat ou la location de droits de pêche délivrés par les autorités administratives selon les modalités prescrites. De l'avis de l'auteur, l'existence de quotas de pêche en Islande découle donc de textes non pas législatifs mais administratifs, et il s'interroge donc sur la logique de l'affirmation de l'État partie selon laquelle les droits de pêche ne sont permanents qu'en ce qu'ils ne peuvent être abolis ou amendés que par un autre texte législatif car il lui est difficile de comprendre pourquoi une disposition non établie par la voie législative ne peut être abrogée que par la voie législative.

6.7 L'auteur estime que l'exploitation exclusive des ressources par un groupe particulier de personnes sans considération pour les personnes n'appartenant pas à ce groupe constitue une violation du principe d'égalité. La question est de savoir, non pas si des Islandais sont investis d'un droit de propriété les autorisant à exploiter les bancs de pêche autour de l'Islande, mais si les personnes traitant actuellement comme un patrimoine privé des bancs de pêche sont habilitées à le faire.

6.8 L'auteur conteste également l'affirmation de l'État partie selon laquelle le système de gestion des pêcheries fait l'objet d'un consensus national et indique que ce système a en fait suscité entre les Islandais une discorde et des différends sans précédent.

Observations supplémentaires de l'État partie

7.1 Dans un mémoire du 25 février 2002, l'État partie répond aux commentaires de l'auteur. Il réaffirme que la liberté de l'emploi n'est pas protégée par le Pacte relatif aux droits civils et politiques et que le Comité n'a donc pas compétence pour déterminer si la restriction imposée à la liberté de l'emploi de l'auteur est excessive, à moins qu'il ne puisse être démontré que cette restriction constitue une violation de l'article 26 du Pacte. L'État partie souligne à ce sujet que l'auteur n'a pas fait état de la moindre conséquence préjudiciable pour lui, telle qu'une perte de revenu.

7.2 Au sujet du commentaire de l'auteur selon lequel ses droits découlant de l'article 26 du Pacte ont été violés en ce qu'il lui a été conféré un statut différent de celui des personnes ayant obtenu des droits de pêche, l'État partie indique avoir déjà exposé en détail pourquoi un groupe particulier d'individus s'était vu attribuer une position plus favorable que les autres citoyens islandais en matière d'accès aux parts de quotas de captures de certaines ressources halieutiques limitées. L'État partie récapitule son argumentation en faisant valoir que la différence de traitement est légitime, qu'elle repose sur des considérations objectives et raisonnables et qu'il existe un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché.

7.3 L'État partie note que l'auteur semble estimer que, suite à la mise en place d'un système de gestion des pêcheries dans le cadre duquel des droits de pêche ont été attribués en se basant sur les volumes des captures antérieures des parties concernées du secteur de la pêche au cours d'une certaine période, un groupe particulier de citoyens s'est retrouvé dans une position plus favorable que les autres citoyens et qu'en conséquence les droits des personnes n'ayant pas obtenu de droits de pêche ont été violés. L'État partie ne partage pas l'opinion selon laquelle il est possible d'inférer des dispositions de l'article 26 du Pacte que les droits en question devraient être attribués à un groupe plus grand et même moins limitatif d'individus – lesquels pourraient même ne pas être actifs dans le secteur de la pêche. Sur ce point, l'État partie souligne à nouveau que la loi pertinente autorise le transfert de droits de pêche et garantit ainsi à de nouvelles parties l'accès aux stocks de poissons dont l'exploitation a été plafonnée.

7.4 S'agissant de l'affirmation de l'auteur selon laquelle les droits de pêche visés ne reposeraient point sur un texte législatif vu qu'ils ont été institués à l'origine par la voie de textes réglementaires, l'État partie fait observer que l'auteur ne s'est pas prévalu des procédures internes pour contester le fondement juridique de l'attribution des droits de pêche et que les dispositions de la loi sur la gestion des pêcheries confèrent à l'évidence un fondement législatif aux restrictions en vigueur imposées en matière de droits de pêche que vise la plainte de l'auteur.

7.5 Enfin, l'État partie juge frappant le peu de rapports existant entre les intérêts particuliers de l'auteur et l'ensemble de l'exposé de l'affaire, ce qui l'amène à penser que la communication a pour objet d'obtenir du Comité un avis théorique sur la question de savoir si les dispositions adoptées par l'Islande en matière de gestion des pêcheries sont compatibles avec l'article 26 du Pacte. Cette question possède une dimension sociale et présente un intérêt considérable pour la nation islandaise. En violant la loi en toute connaissance de cause, l'auteur s'est ouvert la possibilité de solliciter l'avis des tribunaux islandais sur la question de savoir si la loi était ou non compatible avec la Constitution et les conventions internationales. En l'occurrence, la juridiction suprême a estimé que l'appréciation du législateur quant aux moyens à mettre en œuvre pour gérer les pêcheries islandaises dans l'intérêt général de la nation ne pouvait être contestée si elle reposait sur des considérations pertinentes. L'État partie souligne que le législateur islandais est mieux à même que les instances internationales d'apprécier quelles mesures sont les plus adaptées dans ce secteur, qui revêt une grande importance pour la prospérité économique du pays.

7.6 L'État partie signale que de 1998 à 2001, il y a eu 20 inculpations pour infraction à la loi sur la gestion des pêcheries.

7.7 L'État partie fournit également des renseignements sur la révision de la législation relative à la gestion des pêcheries. En septembre 2001, le maintien du régime des quotas dans le dispositif de gestion des pêcheries a été préconisé par une commission parlementaire, dont la majorité des membres a en outre recommandé d'engager une réflexion sur une nouvelle politique concernant le paiement de redevances pour l'exploitation des ressources marines. Un projet de texte législatif sera soumis au Parlement au printemps.

Commentaires supplémentaires de l'auteur

8.1 Dans une lettre du 12 avril 2002, l'auteur transmet ses commentaires relatifs au mémoire de l'État partie. Il fait valoir que la limitation de l'accès à des ressources de grande valeur doit se

faire sans accorder de privilège permanent à un groupe restreint de personnes. Au sujet de l'argument de l'État partie selon lequel le système en vigueur de gestion des pêcheries est dans l'intérêt du public, l'auteur fait observer qu'un système de privilège octroyé ne présente qu'un intérêt très indirect pour le public. L'auteur souligne ne rien avoir contre un système de quotas en tant que tel, mais considère qu'il est vital que les droits de capture ne soient pas attribués en excluant le plus grand nombre. La possibilité offerte aux exclus d'acheter ou de louer des quotas de pêche aux personnes qui les obtiennent gratuitement ne rend pas ce système légitime. Si l'argent est le moyen d'accéder aux pêcheries, alors l'argent versé à cet effet devrait revenir à l'État en tant qu'organe responsable du contrôle de cet accès mais pas à une clique de privilégiés. L'auteur estime que le système en vigueur de gestion des pêcheries a été introduit sous l'influence de groupes défendant les intérêts d'individus riches et politiquement puissants et qu'il n'est nullement nécessaire de restreindre l'attribution de quotas à un groupe aussi limitatif. L'auteur rappelle qu'il a été condamné pour avoir violé les règles de gestion des pêcheries mais qu'en tant que citoyen islandais, il a le droit de bénéficier de la protection de la loi, si bien que l'affaire portée devant le Comité revêt un caractère non théorique mais pratique.

8.2 Au sujet des informations fournies par l'État partie relatives à d'autres poursuites pénales visant des infractions à la loi sur la gestion des pêcheries, l'auteur ne nie pas que d'autres poursuites aient été engagées mais souligne que ces autres affaires ne sont pas comparables à la sienne car aucune n'a donné lieu à une remise en cause aussi manifeste des composantes fondamentales du système de gestion des pêcheries. L'auteur explique à nouveau que sa plainte ne vise pas le système de quotas transférables appartenant à des particuliers pourvu qu'ils soient acquis honnêtement dans le respect des principes généraux.

8.3 Par des correspondances en date des 8 et 12 août 2002, l'auteur a transmis des copies et traductions d'articles consacrés par les médias à son affaire lors de son examen par les tribunaux. Ces articles font ressortir que cette affaire a été suivie avec une grande attention par le Gouvernement et le Parlement, ce dernier ayant consacré un débat au jugement de la juridiction inférieure. Des membres du Gouvernement semblent avoir exprimé à ce moment l'opinion selon laquelle une confirmation du jugement de la juridiction inférieure par la Cour suprême risquait de déclencher une grave crise économique en Islande.

8.4 L'auteur a formulé des commentaires supplémentaires dans une nouvelle lettre, en date d'octobre 2002, dans laquelle il indique que les hommes politiques au pouvoir sont attachés au maintien du système de gestion des pêcheries pour des raisons autres que la préservation des stocks halieutiques de la nation, principalement parce que l'abolition du privilège concédé les amènerait à reconnaître leur incompétence et affecterait les intérêts financiers d'un groupe d'individus politiquement influents. Selon l'auteur, dans des déclarations faites après le prononcé du jugement par la juridiction inférieure dans son affaire, le Premier Ministre a brandi la menace d'une confrontation avec le pouvoir judiciaire au cas où ce jugement ne serait pas infirmé et c'est pourquoi la Cour suprême a rendu son arrêt sans appliquer le principe d'égalité consacré par la Constitution – au mépris de son devoir premier et prépondérant.

8.5 L'auteur rappelle que les contingents de capture islandais ont été institués en fermant l'accès aux bancs de pêche à toutes les personnes qui ne pratiquaient pas la pêche à une certaine époque, en attribuant ces contingents aux personnes qui pratiquaient la pêche à ladite époque et en leur conférant le droit exclusif de demander de l'argent à d'autres personnes pour accéder à cette ressource. Il admet que ce dispositif n'était pas déraisonnable au regard des circonstances

de l'époque vu que les opérateurs alors en activité auraient risqué autrement de ne pas pouvoir amortir leurs investissements. L'auteur fait toutefois valoir que le législateur et le Gouvernement étaient tenus de revenir aussitôt que possible à une situation conforme à la Constitution et que ce dispositif n'aurait jamais dû être pérennisé, comme l'a estimé la Cour suprême dans son arrêt relatif à l'affaire *Valdimar*.

8.6 Enfin, l'auteur fait observer que le non-respect de l'un des droits fondamentaux de l'être humain conduit au non-respect des autres et a des répercussions sur l'ensemble de la société. La concentration des droits de pêche dans les mains d'un petit groupe de personnes a eu également pour résultat d'accorder à ce groupe une meilleure protection de ses droits constitutionnels au détriment des autres individus – bien moins susceptibles de bénéficier de la protection de la Constitution.

Délibérations du Comité

9.1 Avant d'examiner une plainte soumise dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 87 de son Règlement intérieur, décider si cette communication est recevable en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

9.2 L'auteur affirme que sa condamnation pour avoir pêché sans détenir le quota nécessaire fait de lui la victime d'une violation de l'article 26 du Pacte au motif que la société pour laquelle il travaillait était tenue d'acheter un quota à d'autres parties qui s'étaient vu attribuer gratuitement des quotas parce qu'elles pratiquaient la pêche pendant la période de référence (du 1^{er} novembre 1980 au 31 octobre 1983). Le Comité note cependant que l'auteur ne possédait pas de bateau et n'a jamais demandé à bénéficier d'un quota en vertu de la loi sur la gestion des pêcheries. Il travaillait simplement en tant que capitaine d'un vaisseau doté d'une licence de pêche et ayant acquis un quota. Une fois le quota du bateau épuisé, l'acquisition d'un nouveau quota s'est révélée trop coûteuse et il a accepté de continuer de pêcher sans avoir acquis de quota, se rendant ainsi délibérément coupable d'une infraction pénale aux termes de la loi sur la gestion des pêcheries. Vu ces circonstances, le Comité estime que l'auteur ne peut se prétendre victime d'une discrimination du fait de la condamnation prononcée contre lui pour avoir pêché sans quota.

10. En conséquence, le Comité décide:

- a) Que la communication est irrecevable *ratione personae* en vertu de l'article premier du Protocole facultatif;
- b) Que la présente décision sera communiquée à l'État partie et à l'auteur.

[Adopté en anglais (version originale), en espagnol et en français. Paraîtra ultérieurement aussi en arabe, en chinois et en russe dans le rapport annuel présenté par le Comité à l'Assemblée générale.]
