



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE POSTI ET RAHKO c. FINLANDE

(Requête n° 27824/95)

ARRÊT

STRASBOURG

24 septembre 2002

DÉFINITIF

21/05/2003

En l'affaire Posti et Rahko c. Finlande,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. M. PELLONPÄÄ,

A. PASTOR RIDRUEJO,

M^{me} E. PALM,

MM. R. MARUSTE,

S. PAVLOVSCHI,

L. GARLICKI, *juges*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 3 septembre 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 27824/95) dirigée contre la République de Finlande et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Mauno Posti et M. Erkki Rahko (« les requérants »), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 2 juillet 1995 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés devant la Cour par M^e M. Wuori, avocat à Helsinki. Le gouvernement finlandais (« le Gouvernement ») est représenté par ses agents, M. H. Rotkirch, directeur général des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, et M. A. Kosonen, directeur à ce même ministère.

3. Les requérants alléguaient en particulier que des restrictions à la pêche imposées puis confirmées par des décrets ministériels avaient violé leur droit au respect de leurs biens, qui comprenait selon eux le droit de pêcher dans certaines eaux. Ils se plaignaient aussi de n'avoir pas eu accès à un tribunal, ni à aucun autre recours effectif, aux fins de contester ces restrictions.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole).

5. La requête a été attribuée à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Par une décision du 10 mai 2001, la chambre a déclaré la requête recevable.

7. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). La chambre ayant décidé après consultation des parties qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 2 *in fine* du règlement), les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Les requérants sont des pêcheurs exerçant leur activité dans la région côtière du golfe de Botnie en vertu de concessions accordées par l'Etat en 1989 et renouvelées en 1995 (jusqu'en 1999) puis en 2000 (pour la période 2000-2004).

9. En vertu de l'article 116, paragraphe 3, de la loi de 1982 sur la pêche (*kalastuslaki, lag om fiske* 286/1982), le ministère de l'Agriculture et de la Forêt peut limiter la pêche, notamment s'il juge une telle mesure nécessaire pour protéger les réserves de poissons. A partir de 1986, le ministère prit des décrets imposant des restrictions en la matière, qui ont quelque peu varié quant à leur durée, leur portée territoriale, les espèces de poissons concernées et les matériels de pêche interdits. Ces restrictions peuvent aussi toucher les eaux privées.

10. En 1991, M. Rahko et d'autres contestèrent la légalité du décret n° 684/1991 (« le décret de 1991 ») interdisant la pêche avec certains matériels notamment dans les eaux dont ils avaient la concession. Par un arrêt du 14 juin 1991, la Cour administrative suprême (*korkein hallinto-oikeus, högsta förvaltningsdomstolen*) refusa d'examiner le recours quant au fond, estimant qu'elle n'était pas compétente pour statuer sur les demandes des requérants tendant à l'annulation du décret et au sursis à son exécution.

11. Par le décret n° 231/1994 entré en vigueur le 1^{er} avril 1994 (« le décret de 1994 »), le ministère interdit la pêche au saumon avec certains matériels pendant certaines périodes de l'année dans le bassin principal de la mer Baltique, dans le golfe de Botnie et la rivière Simojoki. Les restrictions portaient sur la pêche au saumon entre certaines latitudes en pleine mer et dans les eaux côtières ainsi que dans certaines rivières et leurs estuaires, et concernaient les eaux de pêche dont l'Etat avait accordé la concession aux requérants. Ce décret fut ensuite annulé et remplacé par le décret n° 258/1996 (« le décret de 1996 »). La date d'entrée en vigueur de ce dernier décret (29 avril 1996) fut fixée par le décret n° 262/1996. Pour autant que les restrictions touchaient les requérants, elles furent reconduites dans des

termes en substance identiques par le décret n° 266/1998 entré en vigueur le 16 avril 1998 (« le décret de 1998 »).

12. En réponse à une demande émanant des requérants et d'autres, le médiateur parlementaire (*eduskunnan oikeusasiamies, riksdagens justitieombudsman*) considéra le 25 novembre 1994 que rien ne montrait que le ministère de l'Agriculture et de la Forêt eût agi de manière contraire notamment à la décision prise le 30 mai 1980 par la Cour administrative suprême (paragraphe 25 ci-dessous) ou commis quelque autre irrégularité en limitant la pêche au saumon dans certaines eaux.

13. Le 21 mars 1995, les requérants et l'Etat prolongèrent leurs concessions respectives jusqu'à fin 1999. Pour autant que cela concerne l'affaire à l'étude, les concessions renvoyaient aux clauses des concessions de 1989.

14. Par une nouvelle décision du 26 mai 1995 répondant à une demande d'autres personnes, le médiateur estima que le ministère n'avait pas outrepassé la compétence qui lui était conférée en vertu de la loi sur la pêche en prenant le décret de 1994. Après avoir entendu le ministère, il conclut que les limites exposées dans le décret se justifiaient aux fins de protéger les réserves de poissons. Pour autant que les demandeurs se plaignaient de traitement discriminatoire, le médiateur considéra que les restrictions différaient d'une zone à l'autre afin de tenir compte des itinéraires de frai des saumons. Il lui paraissait donc justifié que les périodes d'interdiction et les matériels défendus ne soient pas les mêmes selon les zones.

15. A l'issue d'un examen de la portée territoriale des restrictions, le médiateur estima cependant que le ministère n'avait pas suffisamment pris en compte la nécessité de traiter également les pêcheurs exerçant dans les différentes zones. Il releva que le décret se fondait sur un rapport du groupe de travail sur la pêche au saumon en pleine mer, que le ministère avait institué en 1993 (*avomerilohityöryhmä, havslaxarbetsgruppen* 1993:15). Le groupe de travail avait trouvé que certaines restrictions étaient nécessaires pour permettre aux saumons d'atteindre les rivières les plus septentrionales, et ce dans le but de protéger les réserves de cette espèce. Il considérait en outre que, pour ne pas être discriminatoires, les restrictions devaient s'appliquer de la même manière à la pêche en pleine mer et à la pêche côtière (à l'intérieur des zones autorisées aux villages) pour l'ensemble des zones situées entre certaines latitudes. Le médiateur nota que les termes du décret ne reflétaient pas l'avis du groupe de travail, sans qu'aucun motif convaincant à cela n'eût été fourni. La différence de traitement, ne reposant sur aucune raison généralement acceptable, qui en résultait pour certains propriétaires d'eaux et pêcheurs titulaires de concessions, était donc contraire à l'article 5 de la Constitution.

16. Le 19 septembre 1996, le service de développement économique des zones rurales pour la Laponie (*maaseutuelinkeinopiiri, landsbygds-*

näringsdistrikt) accorda 20 274 marks finlandais (FIM) (3 405 euros (EUR)) à M. Posti et 32 464 FIM (5 460 EUR) à M. Rahko en réparation des pertes subies du fait des restrictions à la pêche imposées par le décret de 1996. Leur prise moyenne de saumon par an pendant les périodes des années 1990 à 1994 où l'interdiction de pêcher était en vigueur fut évaluée à 2 150 et 3 848 kg respectivement, au prix de 15,93 FIM le kilo. Quant à leur prise moyenne de corégones, elle fut estimée à 257 et 110 kg respectivement, au prix de 12,85 FIM le kilo. Le montant total de l'indemnité fut réduit de 15 % afin de ne pas dépasser l'enveloppe prévue au budget de l'Etat. Les requérants avaient la possibilité de faire appel devant la commission de recours du commerce rural, mais ils ne s'en prévalurent pas.

17. Le 2 mai 2000, les concessions des requérants furent de nouveau prolongées jusqu'à fin 2004. Elles indiquaient notamment que la pêche au saumon était autorisée dans les zones concédées « dans la mesure prévue par le (...) décret sur la pêche au saumon ou autres dispositions ».

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

18. Aux termes de la Constitution de 1919 (*Suomen hallitusmuoto, Regeringsform för Finland* 94/1919), telle qu'en vigueur jusqu'au 1^{er} mars 2000, tous les hommes sont égaux devant la loi et les biens de chacun sont protégés (articles 5 et 6). Les juges et autres magistrats sont tenus de ne pas appliquer une disposition d'un décret qui serait contraire aux lois constitutionnelles ou autres adoptées par le Parlement (article 92, paragraphe 2). La Convention a été incorporée dans le droit finlandais par une loi ordinaire adoptée par le Parlement (438/1990).

19. En vertu de la Constitution de 1919, quiconque a subi une atteinte à ses droits ou un dommage résultant d'un acte illégal ou d'une négligence de la part d'un fonctionnaire est habilité à demander que ce dernier soit reconnu coupable et condamné au paiement de dommages et intérêts ou à déposer une plainte en vue de l'ouverture de poursuites (article 93, paragraphe 2). La Constitution de 2000 (*Suomen perustuslaki, Finlands grundlag* 731/1999) renferme une disposition similaire en son article 118, paragraphe 3. Le chapitre 2 (« Droits et liberté fondamentaux ») de la Constitution de 1919 a été amendé par la loi n° 969/1995, entrée en vigueur le 1^{er} août 1995. Le nouveau chapitre 2 énonce notamment le droit de propriété (article 12, devenu article 15 à compter du 1^{er} mars 2000) ; il a été intégré en tant que tel dans la Constitution de 2000. Selon la Constitution en vigueur, un tribunal accorde la primauté aux dispositions de celle-ci sur les lois ordinaires en cas de conflit évident entre elles. Lorsqu'une clause d'un décret ou d'un autre texte n'ayant pas valeur de loi entre en contradiction avec la Constitution ou une loi ordinaire, elle ne sera appliquée ni par un tribunal ni par une quelconque autre autorité publique (articles 106-107).

20. D'après la loi sur la responsabilité civile (*vahingonkorvauslaki, skadeståndslag* 412/1974), il est possible d'engager une action en dommages et intérêts contre l'Etat en invoquant la responsabilité de celui-ci du fait d'autrui s'agissant d'erreurs ou d'omissions commises dans l'exercice de la puissance publique. La responsabilité de l'Etat du fait d'autrui n'entre en jeu que si le fonctionnaire responsable ne s'acquitte pas de son obligation de prendre une mesure ou d'accomplir une tâche que l'on pourrait raisonnablement exiger de lui compte tenu de la nature et du but de l'activité en question (chapitres 3 et 4). L'action en dommages et intérêts doit être ouverte dans les dix ans à compter de la date du préjudice, sauf lorsqu'un délai plus court est applicable (chapitre 7, article 2).

21. Conformément à la loi de 1961 sur l'eau (*vesilaki, vattenlag* 264/1961), le titulaire d'un permis de construire relatif à une zone d'eau peut, si la construction risque à l'évidence de porter atteinte aux réserves de poissons, se voir ordonner de repeupler la zone et de prendre d'autres mesures nécessaires pour protéger les réserves de poissons dans les eaux concernées (chapitre 2, article 22, paragraphe 1).

22. Le tribunal des eaux compétent peut être saisi d'une plainte concernant une mesure prétendument contraire à la loi sur l'eau et tendant à l'interdiction de cette mesure, le retour au *statu quo ante* ou une indemnisation du préjudice (chapitre 16, article 33, paragraphe 1).

23. Le droit général de pêcher dans des eaux publiques et dans les eaux territoriales finlandaises n'englobe pas celui de pêcher le saumon et la truite de mer (voir, par exemple, l'article 6, paragraphe 3, et l'article 12 de la loi sur la pêche). Conformément à l'article 31 de la loi sur la pêche, des dispositions limitant la pêche avec certains matériels peuvent être prises par décret. Des restrictions à la pêche à l'intérieur des eaux territoriales finlandaises ou en dehors de celles-ci peuvent de même être imposées par décret pour satisfaire aux obligations nées d'un accord international liant la Finlande, pour protéger les réserves de poissons ou pour tout autre motif particulier du même ordre (article 116). Les décrets de 1994, 1996 et 1998 pertinents pour l'espèce (paragraphe 11 ci-dessus) ont été émis sur la base de l'article 31. Le non-respect d'une restriction à la pêche peut donner lieu à des poursuites (articles 107-109).

24. Les dispositions relatives aux eaux de pêche de l'Etat et aux droits de pêche sont actuellement contenues au chapitre 5 du décret sur la pêche (1116/1992).

25. Le 28 décembre 1979, le tribunal des eaux de Finlande du Nord (*Pohjois-Suomen vesioikeus, Norra Finlands vattendomstol*) ordonna que certaines sociétés autorisées à construire des centrales hydroélectriques sur la rivière Kemijoki repeuplent chaque année son estuaire avec environ 615 000 alevins de saumon. Cette ordonnance visait à protéger les réserves de saumons dans les eaux touchées par la construction. (La rivière Kemijoki se jette dans le golfe de Botnie à Kemi, non loin de Tornio.) La Cour

administrative suprême confirma la décision du tribunal des eaux le 30 mai 1980.

26. Par un arrêt du 9 juin 1982 (n° 33/1982), la Cour suprême des eaux (*vesiylioikeus, vattenöverdomstolen*) jugea que, depuis des temps immémoriaux, les propriétaires d'eaux de pêche dans la rivière Kemijoki et son estuaire s'étaient livrés à la pêche au saumon et à la truite de mer sans aucune ingérence de l'Etat, et donc avec son accord *de facto*. Il convenait dès lors d'indemniser pour la perte de revenus de la pêche résultant de constructions autorisées toutes les personnes qui exerçaient la pêche dans la région, à condition qu'elles aient utilisé un matériel de pêche légal. La Cour suprême des eaux jugea en outre que l'Etat était lui aussi en droit de recevoir une indemnité pour la perte permanente de l'usage de son droit réel limité à l'égard des eaux de pêche. De plus, l'Etat se vit accorder une indemnité pour la perte de revenus provenant de l'octroi de concessions dans ces eaux.

27. La Cour suprême (*korkein oikeus, högsta domstolen*) considéra dans sa décision du 3 février 1983 (n° 1983 II 28) que le préjudice provoqué par une société en créant des itinéraires de flottage du bois dans la rivière Simojoki avait eu des conséquences pour les propriétaires privés de zones d'eau, leur causant des pertes qui devaient être indemnisées au titre de la loi sur les eaux. L'Etat, qui jouit traditionnellement du droit de pêcher le saumon dans la rivière, ne s'en était pas prévalu pendant des décennies, que ce soit en octroyant des concessions sur ces eaux ou de toute autre manière.

28. Par un arrêt du 7 septembre 1995 (n° 133/1995), la Cour suprême des eaux confirma la décision du 14 avril 1994 par laquelle le tribunal des eaux de Finlande du Nord avait rejeté la demande de diverses associations de pêche d'être indemnisées au motif que l'estuaire de la rivière Kemijoki n'aurait pas été repeuplé conformément à l'ordonnance du 28 décembre 1979. Le tribunal des eaux avait jugé que les défendeurs s'étaient conformés aux obligations qui leur avaient été imposées en 1979 en vue de protéger les réserves de poissons pertinentes. Dans ces conditions, les défendeurs ne pouvaient être tenus pour responsables de la diminution des prises qu'il était demandé d'indemniser.

29. Dans son arrêt 2000:97, la Cour suprême examina une action en dommages et intérêts qu'une société d'hydroélectricité avait intentée contre l'Etat au motif qu'un contrat conclu entre elle-même et l'Etat en vue d'implanter trois usines le long de la rivière Kyrönjoki n'avait pu être mis entièrement à exécution, car le Parlement avait adopté une loi protégeant la rivière (1139/1991). La société avait demandé le remboursement des coûts de planification perdus pour autant qu'ils dépassaient le montant versé à l'issue de la procédure d'évaluation prévue dans la loi sur l'expropriation des biens immeubles et droits spéciaux (603/1977). La Cour suprême refusa d'examiner cette partie de la demande au motif que les coûts à rembourser avaient déjà fait l'objet d'une évaluation définitive lors de la procédure menée au titre de la loi de 1977.

30. Pour autant que la société avait demandé à être indemnisée des profits prévus et des pertes y afférentes, la Cour suprême rejeta l'action après un examen au fond. Elle suivit notamment le raisonnement suivant :

« (...) Le contrat ne liait pas le pouvoir législatif. Ce texte prévoyait expressément la possibilité de modifications législatives et l'éventualité qu'aucun permis de construire ne soit accordé. Le Gouvernement n'est donc pas tenu d'indemniser la société pour les pertes économiques qu'elle a subies du fait que le contrat de construction de l'usine n'a jamais été mis en œuvre. La société n'a en conséquence droit à aucune indemnité (...) autre que celle prévue par la [loi 1139/1991 sur la protection de la rivière]. (...) »

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

31. Le Gouvernement fait valoir que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes comme l'exige l'article 35 § 1 de la Convention. Les questions relatives à la pêche relèvent de la compétence des tribunaux des eaux ou des juridictions de droit commun de première instance. Une action en dommages et intérêts engagée contre l'Etat aurait pu être examinée par une juridiction de droit commun. Étant donné que la Convention est directement applicable, le tribunal compétent aurait été tenu de rechercher si le décret de 1994 était conforme à celle-ci. Dans la négative, le tribunal aurait dû s'abstenir d'appliquer ce décret. De plus, en vertu de la Constitution, quiconque a subi une atteinte à ses droits – ou un préjudice – par suite d'un acte illégal ou d'une faute d'un fonctionnaire, est habilité à demander que ce dernier soit reconnu coupable et condamné au paiement de dommages et intérêts ou à déposer une plainte en vue de l'ouverture de poursuites. Ces divers recours leur offrant de réelles chances d'obtenir gain de cause, les requérants ne pouvaient les négliger au profit d'une démarche auprès du médiateur parlementaire.

32. A titre subsidiaire, le Gouvernement soutient qu'une partie de la requête a été soumise hors délai. Une décision prise en réponse à une demande au médiateur ne saurait prolonger le délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention. Si la Cour devait conclure que les requérants n'avaient eu – ou n'avaient plus – aucun recours interne effectif à leur disposition, le délai de six mois aurait commencé à courir à l'entrée en vigueur du décret de 1994, soit le 1^{er} avril 1994. Les requérants n'ayant déposé leur requête que le 2 juillet 1995, seules les mesures contestées intervenues après le 2 janvier 1995 pourraient être prises en compte par la Cour.

33. Les requérants conviennent qu'en théorie un pêcheur peut réclamer des dommages et intérêts à l'Etat pour une ingérence dans l'exercice de sa profession. Pour ce qui les concerne, toutefois, un tribunal n'aurait pu s'appuyer sur aucune base légale pour allouer une indemnité, étant donné que les dispositions attaquées se fondaient sur une loi formellement correcte et que la Convention avait seulement le rang d'une loi ordinaire. Il aurait été également impossible de prouver quel dommage précis les décisions de politique générale de l'Etat avaient entraîné pour des pêcheurs individuels tels qu'eux-mêmes. Dans ces conditions, la loi sur la responsabilité civile n'aurait pas été applicable.

34. A leur avis, aucune disposition de droit pénal ne semble non plus s'appliquer dans leur cas. Ils auraient certes pu contester la constitutionnalité des restrictions à la pêche imposées par décret, mais cette procédure n'aurait pas porté sur leur grief particulier et ne leur aurait pas permis de demander un dédommagement à l'Etat. La Cour administrative suprême s'étant déclarée incompétente pour examiner le recours de M. Rahko et autres concernant le décret de 1991, toute contestation des décrets ultérieurs aurait été également vaine. Dans ces conditions, la demande qu'ils ont adressée au médiateur doit passer pour suffisante aux fins de satisfaire à l'obligation qui leur incombe d'épuiser les voies de recours internes.

35. Les requérants soutiennent par ailleurs que leur requête n'a pas été soumise hors délai puisqu'elle concerne une situation qui continue.

36. La Cour joint au fond du grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention la première exception préliminaire du Gouvernement selon laquelle les requérants n'ont pas épuisé les recours judiciaires internes.

37. Quant à la seconde exception préliminaire du Gouvernement, elle relève que la décision prise par le médiateur à la suite de la demande des intéressés date du 25 novembre 1994, soit plus de six mois avant l'introduction de leur requête à Strasbourg. De plus, la décision rendue par le médiateur le 26 mai 1995 ne venait pas répondre à une demande des requérants eux-mêmes. Dans ces conditions, la Cour n'a pas besoin de trancher la question de savoir si une décision émise par le médiateur finlandais à propos d'une demande peut servir de point de départ pour le calcul du délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention.

38. D'après le Gouvernement, la Cour ne peut examiner que les mesures contestées intervenues après le 2 janvier 1995 car les requérants n'ont introduit leur requête que le 2 juillet 1995. Cependant, la Cour rappelle que la règle des six mois, qui reflète le souhait des Parties contractantes de ne pas voir remettre en cause des décisions anciennes après un délai indéfini, sert les intérêts non seulement de l'Etat défendeur mais aussi de la sécurité juridique en tant que valeur en soi. Elle marque la limite temporelle du contrôle effectué par les organes de la Convention et indique aux particuliers comme aux autorités la période au-delà de laquelle ce contrôle ne s'exerce plus. La Cour n'a donc pas la possibilité de ne pas appliquer la

règle des six mois au seul motif qu'un Gouvernement n'a pas formulé d'exception préliminaire fondée sur elle – ou a choisi de limiter celle-ci à une certaine période, comme en l'espèce (voir, par exemple, *Walker c. Royaume-Uni* (déc.), n° 34979/97, CEDH 2000-I).

39. Pour autant que les requérants se plaignent d'être victimes d'une violation continue à laquelle le délai de six mois ne s'applique pas, la Cour rappelle que le concept de « situation continue » désigne un état de choses résultant d'actions continues accomplies par l'Etat ou en son nom, dont les requérants sont victimes (voir, par exemple, *McDaid et autres c. Royaume-Uni*, n° 25681/94, décision de la Commission du 9 avril 1996, Décisions et rapports (DR) 85-B, p. 140).

40. Etant donné que les requérants tirent leurs griefs d'événements particuliers survenus à des dates précises, à savoir l'édiction du décret de 1994 ainsi que – comme on doit le déduire de leur requête – celle des décrets de 1996 et 1998, il ne saurait s'agir d'une « situation continue » aux fins de la règle des six mois. Le fait qu'un événement ait des conséquences importantes étalées dans le temps – comme les restrictions à la pêche qui ont frappé les intéressés pendant certaines périodes de l'année 1996 et des années suivantes – ne signifie pas qu'il est à l'origine d'une « situation continue ».

41. De l'avis de la Cour, la première période de six mois pertinente en l'espèce s'est donc ouverte avec l'entrée en vigueur du décret de 1994 le 1^{er} avril 1994. La requête ayant été introduite le 2 juillet 1995, il s'ensuit qu'elle a été soumise hors délai pour ce qui concerne les restrictions à la pêche résultant du décret de 1994.

42. La Cour relève toutefois que les restrictions énoncées dans ce décret ont été, dans leur partie pertinente, reconduites dans les décrets de 1996 et 1998. Les requérants s'en prenant également aux restrictions qui découlent de ces décrets, leurs griefs respectent à cet égard la règle des six mois prévue à l'article 35 § 1.

43. Dès lors, il y a lieu d'accueillir en partie et de rejeter en partie l'exception préliminaire du Gouvernement.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

44. Les requérants se plaignent de ne pas avoir eu accès à un tribunal au sens de l'article 6 § 1 de la Convention en vue de contester les restrictions à la pêche imposées par décret ministériel. La Cour va étudier ce grief sous l'angle de cet article, qui dispose en ses passages pertinents :

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

45. Même à supposer que ce grief respecte les conditions de forme prévues à l'article 35, le Gouvernement fait valoir qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1. En vertu de la loi sur la pêche, le droit d'exercer cette activité appartient généralement au propriétaire de la zone d'eau. Cependant, le propriétaire ne jouit qu'exceptionnellement du droit exclusif de se livrer à la pêche dans la zone en cause, car ce droit est restreint par ceux des autres copropriétaires et des titulaires de droits réels limités et par le droit général d'usage des eaux. En outre, la loi sur la pêche contient elle-même des dispositions limitant le droit de pêche, et d'autres restrictions peuvent être édictées en vertu de celle-ci.

46. Pour le Gouvernement, le droit de pêcher le saumon et la truite de mer dans les eaux côtières du golfe de Botnie et dans les rivières qui s'y jettent est indépendant de la propriété des eaux en question. Nul ne détient un droit subjectif de pêcher ces espèces. Ni la Cour suprême des eaux ni la Cour suprême n'ont conclu autrement dans leurs décisions respectives du 9 juin 1982 et du 3 février 1983. Il serait possible d'accorder une indemnité au titre de la loi sur les eaux même si le droit réel limité de l'Etat continuait d'exister. Au contraire de certains propriétaires privés, les requérants ne sauraient invoquer des motifs particuliers pour pêcher le saumon.

47. Le Gouvernement constate qu'à partir de 1989 les requérants se sont vu accorder par l'Etat la concession de plusieurs zones en vue de pêcher le saumon et la truite de mer. Ces concessions sont restées valables jusqu'à fin 1994 et les concessions ultérieures cinq ans de plus. Le Gouvernement admet que, par suite du décret de 1994, la pêche a été limitée dans certaines des zones attribuées aux requérants. Considérant également le caractère pécuniaire des concessions, le Gouvernement n'exclut pas que l'activité de pêche à laquelle les intéressés se sont livrés sur cette base contractuelle jusqu'à fin 1994 puisse passer pour un « droit » au sens de l'article 6 § 1.

48. Le Gouvernement estime de plus que les circonstances de l'affaire 2000:97 traitée par la Cour suprême diffèrent de celles de l'espèce. En effet, ce précédent concernait un contrat précis et ne saurait donc passer pour s'appliquer de manière générale à tous les accords contractuels potentiels. Les concessions accordées aux requérants ne contenaient aucune référence explicite à des amendements législatifs, contrairement au contrat en question dans l'affaire 2000:97. Leurs concessions n'étaient pas non plus régies par une loi ou autre disposition *ad hoc*.

49. Les requérants affirment qu'ils détenaient un « droit » défendable en droit interne de se livrer à la pêche dans les eaux côtières du golfe de Botnie, notamment dans l'estuaire de la rivière Kemijoki, allant au-delà des limites fixées par le décret de 1994. La prérogative dont l'Etat continuait de bénéficier quant au droit de pêche en cause était incompatible avec les exigences d'une société fondée sur la prééminence du droit. Les concessions accordaient aux intéressés des droits contractuels clairement définis que

l'Etat avait unilatéralement amputés sans respecter une procédure correcte ou des considérations d'égalité.

A. Applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention

50. La Cour doit d'abord rechercher s'il existait une contestation sur un « droit » au sens de l'article 6 § 1 que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice ; l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour un tel droit ; enfin, le droit doit être de caractère « civil » (voir, par exemple, *Zander c. Suède*, arrêt du 25 novembre 1993, série A n° 279-B, p. 38, § 22).

51. L'article 6 § 1 de la Convention ne vise pas à créer de nouveaux droits matériels dépourvus de base légale dans l'ordre juridique de l'Etat contractant, mais à offrir une protection procédurale pour des droits déjà reconnus en droit interne (voir, par exemple, *W. c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 1987, série A n° 121, pp. 32-33, § 73). Il convient cependant de conférer au terme de « droit » une portée autonome sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention (voir, par exemple, *König c. Allemagne*, arrêt du 28 juin 1978, série A n° 27, pp. 29-30, §§ 88-89).

52. Il est vrai que l'article 6 de la Convention ne garantit pas un droit d'accès à un tribunal ayant compétence pour invalider ou remplacer une loi émanant du pouvoir législatif (voir, par exemple, *Ruiz-Mateos et autres c. Espagne*, n° 14324/88, décision de la Commission du 19 avril 1991, DR 69, p. 227). En l'espèce, toutefois, la Cour doit limiter son examen aux conséquences directes qu'ont eu les décrets de 1996 et 1998 – émis sur la base d'une loi – sur les moyens d'existence des requérants, à savoir les restrictions continues portant sur leurs activités de pêche dans certaines zones d'eau appartenant à l'Etat dont la concession leur avait été accordée de 1995 à 1999 puis de 2000 à ce jour. Considérant les termes de ces concessions – qui avaient une incidence directe sur leur métier de pêcheur professionnel – ainsi que la jurisprudence interne antérieure aux décrets de 1996 et 1998, la Cour juge établi que, jusqu'à fin 1999, les requérants pouvaient prétendre de manière défendable détenir un « droit de caractère civil » de pêcher le saumon et la truite de mer dans les eaux en question allant au-delà des limites énoncées dans les décrets de 1996 et 1998 (voir, par exemple, *Procola c. Luxembourg*, arrêt du 28 septembre 1995, série A n° 326, pp. 13-15, §§ 34-40).

53. De plus, la Convention vise à protéger des droits « concrets et effectifs » et non « théoriques » ou « illusoires » (voir, par exemple, *Papamichalopoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 24 juin 1993, série A n° 260-B, p. 69, § 42). Il s'ensuit que lorsqu'un décret, une décision ou une autre mesure, même s'ils ne touchent pas formellement une personne

physique ou morale donnée, affectent en substance les « droits ou obligations de caractère civil » de cette personne ou d'un groupe de personnes se trouvant dans une situation similaire, que ce soit en raison de certaines caractéristiques qui leur sont propres ou de circonstances factuelles qui les différencient de toute autre personne, l'article 6 § 1 peut demander que la substance de la décision ou de la mesure en question puisse être contestée par cette personne ou ce groupe devant un « tribunal » répondant aux exigences de cette disposition.

54. La position de la Cour à cet égard est comparable à celle adoptée en droit communautaire européen, où une mesure générale telle qu'un règlement peut dans certains cas faire l'objet d'une action en annulation devant la Cour de justice de la part d'une personne que cette mesure concerne individuellement (voir l'article 230 (ancien article 173) du Traité CE et, par exemple, l'affaire *Extramet Industrie SA c. Conseil des Communautés européennes*, C-358/89, Recueil de jurisprudence 1991, p. I-2501, § 13).

55. La Cour juge en outre que l'on peut considérer que les décrets de 1996 et 1998 ont donné naissance à une contestation réelle et sérieuse quant à l'existence et à la portée du droit de caractère civil des requérants de pêcher certaines espèces à l'intérieur d'une zone clairement délimitée des eaux appartenant à l'Etat, eu égard aux termes des concessions que les intéressés et l'autorité compétente du pouvoir exécutif se sont engagés à respecter jusqu'à fin 1999. Le caractère réel et sérieux de cette contestation se trouve souligné par le constat du médiateur selon lequel le décret antérieur, datant de 1994 et très similaire, avait eu un effet discriminatoire sur les requérants.

56. En bref, l'article 6 § 1 de la Convention est applicable à la contestation relative au droit des requérants, tel qu'en vigueur jusqu'à fin 1999, de pêcher dans les eaux indiquées conformément aux clauses des concessions qui leur ont été respectivement octroyées depuis 1995.

57. La Cour relève que les concessions contractées en 2000 précisaient notamment que la pêche au saumon était autorisée à l'intérieur des zones concédées seulement dans la mesure prévue dans le décret pertinent sur la pêche au saumon ou autres dispositions. Compte tenu de ces clauses contractuelles explicites, les requérants ne pouvaient prétendre de manière défendable détenir à compter de 2000 un « droit » de se livrer à la pêche dans les eaux appartenant à l'Etat au-delà des limites fixées par loi ou décret.

58. Il s'ensuit que l'article 6 § 1 de la Convention ne s'applique pas pour autant que les décrets de 1996 et 1998 ont pu donner naissance à une contestation concernant le droit des requérants de pêcher dans les eaux indiquées sous réserve des conditions prévues dans le décret relatif à la pêche au saumon ou autres dispositions, et ce à compter de 2000.

B. Observation de l'article 6 § 1 de la Convention

59. Pour autant que l'article 6 a été jugé applicable, il reste à déterminer si les requérants ont eu un accès effectif aux tribunaux en vue de contester les conséquences des décrets de 1996 et 1998 sur leurs droits de pêche contractuels.

60. La Cour relève d'emblée que la Cour administrative suprême s'était auparavant déjà déclarée incompétente pour examiner le recours formé par M. Rahko quant à la régularité d'un texte à caractère normatif similaire, à savoir le décret de 1991. Or il n'a pas été démontré qu'une contestation des décrets de 1996 et 1998 aurait eu plus de chances de succès.

61. Les preuves avancées n'ont pas non plus convaincu la Cour que les requérants étaient tenus, de par les termes de l'article 35 § 1 de la Convention, d'engager une action en dommages et intérêts en vertu de la loi sur la responsabilité civile en vue d'obtenir de l'Etat réparation des effets des décrets de 1996 et 1998 sur leurs moyens d'existence. Il est vrai que la Constitution conférait aux tribunaux la compétence nécessaire pour s'abstenir d'appliquer ces décrets s'ils les jugeaient non conformes à la Constitution ou à une loi ordinaire telle que la loi n° 438/1990 qui incorpore la Convention, voire leur en faisait obligation. Même en ce cas, l'Etat n'aurait pu être tenu pour responsable du fait d'autrui que si les requérants étaient parvenus à établir qu'un représentant de l'exécutif avait failli à son devoir de prendre une mesure ou d'accomplir une tâche qui lui incombait compte tenu de la nature et du but de l'activité en question. Or il n'a pas été démontré de manière convaincante que les intéressés avaient quelque chance raisonnable que ce fût d'obtenir une indemnisation de la part de l'Etat en invoquant la responsabilité de celui-ci pour des erreurs ou omissions dans l'exercice de l'autorité publique – et ce d'autant moins que les décrets litigieux se fondaient incontestablement sur une loi formellement correcte, à savoir la loi sur la pêche.

62. La Cour doit ensuite rechercher, en particulier à la lumière de l'arrêt n° 2000:97 de la Cour suprême, si les requérants peuvent être excusés, aux fins de l'article 35 § 1, de n'avoir pas poursuivi l'Etat pour violation des concessions accordées en 1995 et 1999. La Cour relève que, contrairement aux concessions signées en 2000, les précédentes concessions ne renfermaient aucune réserve ou autre clause explicite autorisant l'Etat à restreindre unilatéralement les droits de pêche des intéressés tels que définis dans ces textes. Même si tel était le cas, la Cour n'a été informée d'aucun précédent où il aurait été jugé qu'un décret avait entraîné une rupture de contrat dans des circonstances similaires. Eu égard à l'ensemble des preuves dont elle dispose, la Cour conclut dès lors que les requérants n'auraient pas pu intenter une action pour rupture de contrat avec des chances raisonnables de succès telles qu'il faille considérer qu'ils devaient se prévaloir de ce recours pour satisfaire aux exigences de la Convention.

63. La Cour n'est pas non plus convaincue que des poursuites contre un fonctionnaire en vertu de l'article 93 de l'ancienne Constitution ou de l'article 118 de la Constitution en vigueur auraient constitué un recours adéquat à exercer en l'occurrence. Elle note en particulier que, pour qu'un tel recours fût couronné de succès, il aurait fallu que les requérants montrent qu'un membre de l'exécutif avait commis un acte illégal ou, à tout le moins, une faute lors de l'édition des décrets de 1996 et de 1998.

64. Enfin, pour autant que l'on fasse valoir que les requérants auraient pu avoir accès à un tribunal en violant les décrets de 1996 et 1998 et en attendant d'être poursuivis pour cela, la Cour considère que nul ne saurait être tenu d'enfreindre la loi pour pouvoir obtenir une décision sous l'angle de l'article 6 § 1 quant à un « droit de caractère civil ».

65. La Cour conclut dès lors qu'aux fins de l'article 6 § 1 les requérants n'ont disposé d'aucun recours qui leur aurait permis d'obtenir une décision de justice sur l'effet que les décrets de 1996 et 1998 ont eu sur les clauses des concessions que l'Etat leur avait accordées quant à des eaux de pêche lui appartenant.

66. Il s'ensuit qu'il y a lieu de rejeter l'exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes formulée par le Gouvernement et qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1, PRIS ISOLÉMENT ET COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

67. Les requérants se plaignent de ce que les restrictions à la pêche imposées par l'Etat aient violé leur droit au respect de leurs biens, qui comprend selon eux le droit de pêcher dans certaines zones des eaux côtières du golfe de Botnie. Ils allèguent en outre avoir fait l'objet d'une discrimination par rapport aux pêcheurs qui travaillent dans la zone hauturière du golfe. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention.

68. L'article 1 du Protocole n° 1 est ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

69. L'article 14 de la Convention dispose :

« 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. »

A. Article 1 du Protocole n° 1 pris isolément

70. Les requérants se plaignent de ce que les restrictions à la pêche imposées par l'Etat aient violé leur droit au respect de leurs biens, qui comporterait le droit de pêcher dans certaines zones des eaux côtières du golfe de Botnie.

71. Le Gouvernement fait tout d'abord valoir que, l'article 1 du Protocole n° 1 ne garantissant que le droit au respect des biens existants, les requérants ne sauraient plaider que des motifs exceptionnels leur confèrent un droit de pêcher le saumon et la truite de mer nonobstant le droit réel limité de l'Etat. En conséquence, l'article 1 du Protocole n° 1 serait inapplicable.

72. A titre subsidiaire, le Gouvernement observe que les restrictions énoncées dans le décret de 1994 ont pu représenter pendant cette année-là une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens découlant des concessions alors en vigueur. La mesure contestée n'en constituerait pas moins une simple réglementation de l'usage de ces biens. En conséquence, à supposer que l'article 1 du Protocole n° 1 soit applicable, seul son second paragraphe entrerait en jeu. Les restrictions à la pêche visent à protéger une ressource naturelle limitée, ce qui est conforme à l'intérêt général. Bien que l'Etat ait le droit exclusif de réglementer la pêche au saumon et à la truite de mer, cela n'empêche pas le propriétaire d'une zone d'eau de pêcher d'autres espèces dans le cadre fixé par la loi sur la pêche ou par le droit communautaire européen. Les requérants n'ont pas avancé de preuves quant aux pertes économiques concrètes ou autre préjudice que les mesures contestées leur auraient causés. Etant donné qu'il n'existe pas suffisamment d'eaux pour la pêche au saumon et à la truite de mer, ces eaux ont fait l'objet de concessions octroyées sur la base d'appels d'offres. En cas d'égalité entre plusieurs offres, la préférence a été accordée aux professionnels qui pêchaient déjà le saumon dans les eaux concernées. C'est en vertu de telles concessions que les requérants ont pu pêcher le saumon et la truite de mer.

73. Eu égard au but légitime poursuivi ainsi qu'à la large marge d'appréciation dont bénéficie l'Etat dans le domaine de l'article 1 du Protocole n° 1, le Gouvernement soutient que les mesures dénoncées étaient appropriées et proportionnées et qu'un juste équilibre a été ménagé entre l'intérêt général de la communauté et les droits des requérants.

74. Les requérants ne partagent pas ce point de vue.

75. La Cour a constaté que la requête avait été soumise hors délai pour autant qu'elle concernait les restrictions à la pêche découlant du décret de 1994 (paragraphe 41 ci-dessus). Il s'ensuit que son examen de ce grief doit

se borner aux restrictions telles que reconduites par les décrets de 1996 et 1998.

76. La Cour considère que le droit des requérants de pratiquer une certaine pêche dans les eaux appartenant à l'Etat en vertu des concessions qui leur ont été accordées constitue un de leurs « biens » aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1. La limitation de ce droit par les décrets de 1996 et 1998 équivaut donc à réglementer l'usage de ces biens au sens du second paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1.

77. La Cour juge, essentiellement pour les motifs invoqués par le Gouvernement et le médiateur, que cette ingérence dans les droits de propriété des requérants se justifiait, car elle était légale et proportionnée au but légitime d'intérêt général visé, à savoir la protection des réserves de poissons. De plus, l'ingérence n'a pas complètement supprimé le droit des requérants de pêcher le saumon et la truite de mer dans les eaux en question. Par ailleurs, les intéressés ont été indemnisés des pertes subies à la suite de l'interdiction de pratiquer la pêche énoncée dans le décret de 1996.

78. En conséquence, il n'y a aucune apparence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément.

B. Article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14 de la Convention

79. Les requérants allèguent en outre que les restrictions à la pêche ont entraîné une discrimination entre eux-mêmes, pêcheurs côtiers, et les pêcheurs exerçant au large des côtes dans le golfe de Botnie.

80. Le Gouvernement affirme que les restrictions en cause ont touché tous les pêcheurs de la même manière. Les concessions que l'Etat leur a accordées sur une longue période ont en réalité plutôt avantage les intéressés. De plus, les restrictions dénoncées ont été de brève durée. Eu égard à la large marge d'appréciation dont jouit l'Etat, il y aurait eu un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but recherché.

81. Les requérants ne contestent pas la légitimité du but recherché par les restrictions au droit de pêcher le saumon et la truite de mer. Ils affirment toutefois que, globalement, la politique menée en matière de pêche opérait une discrimination contraire aux intérêts des pêcheurs côtiers tels qu'eux-mêmes et favorable aux flottes de pêche au large. Ils signalent divers arguments et lettres officiels qui montreraient que ce sont les pêcheurs côtiers qui ont dû supporter le fardeau le plus lourd par suite de la politique gouvernementale inaugurée en 1986 et visant à réduire les prises de saumon pour en protéger les réserves. En réalité, la pêche côtière au saumon et aux corégones aurait été sérieusement réduite, tandis que la pêche au large aurait été encouragée grâce à des mesures budgétaires et légales. De plus, contrairement à la politique officielle et aux dispositions de la loi sur la

pêche – en vertu desquelles l'Etat devait organiser la pêche en offrant les mêmes chances à tous – les prises au large ont connu entre 1987 et 1993 une augmentation spectaculaire.

82. La Cour rappelle que l'article 14 de la Convention n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour la jouissance des droits et libertés garantis par les autres clauses normatives de la Convention et de ses Protocoles. Cependant, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome. Pour que l'article 14 trouve à s'appliquer, il suffit que les faits du litige tombent sous l'empire de l'une au moins desdites clauses. Il y a violation du droit garanti par l'article 14 de ne pas subir de discrimination dans la jouissance des droits reconnus par la Convention non seulement lorsque les Etats font subir sans justification objective et raisonnable un traitement différent à des personnes se trouvant dans des situations analogues mais aussi lorsqu'ils n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes (*Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, §§ 40 et 44, CEDH 2000-IV). Les Etats jouissent cependant d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure les différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique (voir, par exemple, *Stubbings et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 22 octobre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1507, § 72).

83. En l'espèce, la Cour est convaincue que l'allégation de discrimination relève du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle doit ensuite rechercher si cette différence de traitement – provoquée ou non par une action positive de l'Etat ou par un manquement à l'obligation de veiller à l'absence de discrimination – visait un but légitime. Dans l'affirmative, la Cour vérifiera s'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but recherché (arrêt *Thlimmenos* précité, § 46).

84. La Cour part de la conclusion du médiateur selon laquelle le décret de 1994 et les restrictions qui y étaient énoncées avaient en principe une base légale, à savoir la loi sur la pêche, et se justifiaient pour protéger les réserves de poissons. Le médiateur a en outre estimé qu'il existait des raisons suffisantes pour que les périodes d'interdiction et les matériels défendus diffèrent selon les zones de pêche soumises à restrictions, car ces distinctions visaient à tenir compte des itinéraires de frai des saumons. Tout en paraissant se rallier à l'avis du groupe de travail sur la pêche au saumon au large, le médiateur a cependant conclu que, pour ne pas être discriminatoires, les restrictions devaient s'appliquer également à la pêche au large et à la pêche côtière dans l'ensemble des zones comprises entre certaines latitudes. Le décret de 1994 a été rédigé dans des termes ne reflétant pas l'avis du groupe de travail sans qu'aucune raison convaincante ne soit donnée à cela. Il en est résulté un traitement différent entre certains propriétaires d'eaux et détenteurs de concessions sans motif généralement

acceptable, au mépris de l'article 5 de la Constitution en vigueur à l'époque, aux termes duquel tous les hommes sont égaux devant la loi (paragraphe 15 ci-dessus).

85. La Cour note que les requérants ont fait référence à la politique menée globalement par l'exécutif, qui aurait cherché à favoriser la pêche au large au détriment des pêcheurs côtiers tels qu'eux-mêmes. Pour sa part, le Gouvernement soutient que les restrictions au cœur de l'espèce s'appliquaient de la même manière aux pêcheurs au large et aux pêcheurs côtiers et que les intéressés ont en réalité bénéficié d'un léger avantage du fait que l'Etat a en priorité renouvelé leurs concessions au lieu d'en accorder à d'autres pêcheurs.

86. Bornant son examen aux circonstances de l'espèce, la Cour ne juge pas établi que les requérants aient subi une différence de traitement qui leur aurait été préjudiciable dans l'exercice de leur droit contractuel de pêcher le saumon et les corégones dans des eaux appartenant à l'Etat.

87. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

88. Les requérants se plaignent par ailleurs – en plus de ne pas avoir disposé d'un recours devant un tribunal – de n'avoir pu se prévaloir d'aucun autre recours pour contester les restrictions à la pêche résultant du décret de 1994. Ils invoquent l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

89. Eu égard à son constat sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention (paragraphe 59-66 ci-dessus), la Cour considère qu'il n'y a pas lieu pour elle de rechercher s'il y a eu violation de l'article 13.

V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

90. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

1. *Dommage matériel*

91. Les requérants allèguent que les pertes qu'ils ont subies s'élèvent à 180 444,79 EUR (1 072 876 FIM) pour M. Posti et à 134 073,70 EUR (797 166 FIM) pour M. Rahko.

92. Le Gouvernement considère que, si la Cour concluait à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1, elle devrait accorder aux requérants une réparation adéquate au titre du dommage matériel. Il estime cependant que leurs prétentions sont excessives, car les intéressés ne les ont pas calculées en référence à l'année 1994 – la seule pour laquelle il convienne de verser une indemnité – et ils n'ont pas tenu compte du fait que leurs concessions ultérieures renvoyaient explicitement à des dispositions législatives et autres règles. Le Gouvernement se demande aussi si le droit des requérants à des moyens d'existence a été méconnu dans la mesure alléguée, car ces derniers ont de fait été autorisés à pêcher dans les zones indiquées dans leurs concessions en dépit de l'interdiction générale promulguée par décret.

93. Le Gouvernement admet néanmoins que, pour évaluer le montant de l'indemnisation pour 1994, l'on peut s'inspirer de la méthode utilisée par les requérants pour calculer les pertes subies en 1996. D'après cette méthode, la quantité moyenne de poisson prise pendant que l'interdiction générale de la pêche était en vigueur a été calculée en divisant par le nombre d'années la quantité totale de poisson prise pendant la période 1990-1994. Cette quantité moyenne a ensuite été multipliée par 0,6 (ce qui correspond à 60 % du quota de pêche) afin d'obtenir la quantité maximale que les requérants étaient autorisés à pêcher pendant cette période.

94. Appliquant la méthode précitée, le Gouvernement est parvenu aux montants de 3 409,84 EUR (20 274 FIM) et 5 460,05 EUR (32 464 FIM) à verser à M. Posti et M. Rahko respectivement en réparation des pertes subies en 1994. Pour respecter le principe d'une réparation intégrale, il y a lieu d'augmenter ces montants de 15 %, pour compenser la réduction qui avait été appliquée à l'indemnisation versée en 1996 afin de ne pas dépasser le budget disponible.

95. Pour le cas où la Cour déciderait qu'il y a lieu de verser une réparation pour les pertes subies au cours d'autres années, le Gouvernement considère que les prétentions des requérants ne sont pas suffisamment étayées.

96. La Cour a conclu à la violation du droit d'accès à un tribunal dans le chef des requérants, mais le lien de causalité entre cette violation et le dommage matériel allégué ne lui paraît pas suffisant. Elle rejette donc la demande à ce titre.

2. Dommage moral

97. Chacun des requérants demande 42 046,98 EUR (250 000 FIM) à titre de réparation du dommage moral qu'a constitué pour eux le fait de ne pouvoir conserver le mode de vie traditionnel qui leur procurait leurs moyens d'existence, ce qui a les a plongés dans l'insécurité et l'affliction.

98. Le Gouvernement admettrait que la Cour alloue une somme suffisante au titre du dommage moral si elle concluait à une violation de la Convention, mais juge excessif le montant réclamé.

99. La Cour rappelle qu'elle ne peut octroyer une réparation à ce titre qu'au motif que les requérants n'ont pas eu accès à un tribunal au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle est cependant prête à admettre que l'impossibilité où les intéressés se sont trouvés de soumettre le litige à un tribunal a dû provoquer chez eux des sentiments de frustration et d'injustice, et considère que ce préjudice moral ne saurait être compensé par un simple constat de violation de l'article 6 de sa part. Statuant en équité, elle alloue donc à chacun des requérants 8 000 EUR au titre du dommage moral.

B. Frais et dépens

100. Les requérants ont initialement réclamé 5 745 EUR (34 160 FIM) en remboursement des honoraires de leur avocat, à raison de 34 heures de travail à son tarif habituel de 138 EUR (820 FIM) l'heure, sans compter 22 % de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), soit 1 036 EUR (6 160 EUR). Ils demandent 20 EUR (120 FIM) de plus pour frais d'affranchissement et autres.

101. En décembre 2001, les requérants ont de plus sollicité 757 EUR (4 500 FIM) à verser à M. Alpo Tuikkala, ancien représentant de la ligue des pêcheurs côtiers, pour le travail supplémentaire qu'il a effectué dans l'affaire (50 heures à 15,14 EUR l'heure).

102. Le Gouvernement s'oppose à la demande supplémentaire des requérants car il estime qu'elle a été soumise hors délai. Le tarif horaire utilisé pour le calcul des honoraires d'avocat lui paraît en outre excessif ; il pourrait accepter au plus un tarif horaire de 118 EUR (700 FIM). Pour le reste, le Gouvernement s'en remet à l'appréciation de la Cour.

103. La Cour réaffirme qu'elle n'octroie le remboursement que des frais qui ont été réellement et nécessairement exposés pour prévenir ou faire corriger la violation constatée (voir notamment *Hertel c. Suisse*, arrêt du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2334, § 63). Elle peut accorder le paiement non seulement des frais et dépens exposés devant les organes de Strasbourg, mais aussi de ceux engagés devant les juridictions nationales. En revanche, elle ne saurait prendre en compte les honoraires et frais afférents à un grief déclaré irrecevable (voir, par exemple, *Mats Jacobsson c. Suède*, arrêt du 28 juin 1990, série A n° 180-A, p. 16, § 46).

104. La Cour estime que la demande de remboursement des honoraires et frais d'avocat est correctement étayée et rappelle que les griefs des requérants ont tous été déclarés recevables. Les frais et dépens réclamés peuvent donc passer pour avoir été réellement et nécessairement exposés pour faire corriger la violation constatée.

105. Quant à la demande de remboursement des travaux de M. Tuikkala, la Cour peut ne pas trancher la question de savoir si elle a été soumise hors délai (article 60 § 1 du règlement). En effet, elle ne trouve aucune preuve de ce que les requérants aient réellement payé ces travaux ou doivent la somme sollicitée. Il y a donc lieu de rejeter cette partie des prétentions (*K. et T. c. Finlande* [GC], n° 25702/94, §§ 205-207, CEDH 2001-VII).

106. Dans ces conditions et statuant en équité, la Cour octroie aux requérants conjointement 5 765 EUR plus tout montant pouvant être dû au titre de la TVA.

C. Intérêts moratoires

107. La Cour estime que les intérêts moratoires doivent être fixés à un taux annuel égal au taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage (*Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95, § 124, CEDH 2002-VI).

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

1. *Dit* que, en application de la règle des six mois, elle ne peut connaître du fond des griefs pour autant qu'ils se rapportent aux restrictions à la pêche imposées par le décret n° 231/1994 ;
2. *Rejette* pour le surplus l'exception préliminaire du Gouvernement relative à la règle des six mois ;

3. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes ;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention du fait que les requérants n'ont pas eu un accès effectif à un tribunal pour contester les restrictions à la pêche reconduites par les décrets n^{os} 258/1996 et 266/1998 pour autant qu'elles touchaient leurs activités de pêche autorisées par leurs concessions de 1995 ;
5. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n^o 1 pris isolément ;
6. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n^o 1 combiné avec l'article 14 de la Convention ;
7. *Dit* qu'il n'y a pas lieu de rechercher s'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
8. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. 8 000 EUR (huit mille euros) à chacun des requérants pour dommage moral,
 - ii. 5 765 EUR (cinq mille sept cent soixante-cinq euros) aux requérants conjointement pour frais et dépens,
 - iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur lesdites sommes ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces sommes seront à majorer d'un intérêt simple à un taux annuel égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne augmenté de trois points de pourcentage ;
9. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 24 septembre 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Nicolas BRATZA
Président