

APPLICATION/REQUÊTE N° 7597/76

BERTRAND RUSSEL PEACE FOUNDATION Ltd v/the UNITED KINGDOM

BERTRAND RUSSEL PEACE FOUNDATION Ltd c/ROYAUME-UNI

DECISION of 2 May 1978 on the admissibility of the application

DÉCISION du 2 mai 1978 sur la recevabilité de la requête

***Article 1 of the Convention :** It is not enough that the victim of an alleged violation is subject to the jurisdiction of a Contracting State ; the actual fact out of which the alleged violation arises must, in addition, come within the area of jurisdiction of that State, in the exercise of its sovereign powers.*

***Article 10, paragraph 1, of the Convention :** The words "regardless of frontiers" merely qualify the obligations assumed by Contracting States ; these words embody no right to intervention by the State regarding the acts of a non-contracting State.*

***Rights not guaranteed :** The Convention does not guarantee as such a right to diplomatic protection.*

***Article 1 de la Convention :** Il ne suffit pas que la victime de la violation alléguée relève de la juridiction d'un Etat contractant ; il faut encore que le fait concret dont découle la violation alléguée se situe dans la sphère de juridiction de cet Etat, exerçant ses pouvoirs souverains.*

***Article 10, paragraph 1, de la Convention :** Les mots «sans considération de frontière» qualifient seulement l'obligation assumée par les Etats contractants ; il n'en découle aucun droit d'intervention quant aux actes d'un Etat non contractant.*

***Droits non garantis :** La Convention ne garantit, comme tel, aucun droit à la protection diplomatique.*

The facts of the case as submitted by the parties and apparently not in dispute between them may be summarised as follows :

The applicant is a company registered in the United Kingdom whose objects include the promotion of world peace. It is represented in proceedings before the Commission by Mr Cedric Thornberry, Barrister-at-law, assisted by Mr Alan Ward.

In furtherance of its objects the applicant has for some years sent registered letters from the United Kingdom to individuals in the Soviet Union. These have included materials on human rights matters. The Soviet authorities began to refuse to deliver or "lose" such mail.

The applicant adopted a course of completing, at the time of registration, "advice of delivery notification" particulars. When a letter is not delivered, the British postal authorities make inquiries within their own service and of the Soviet authorities under the procedures laid down in the Universal Postal Convention. If a registered letter has not been properly accounted for the sender is entitled to a fixed indemnity prescribed by the Convention, to be paid by the British postal authorities. As between the two postal authorities liability for the indemnity rests with the authority which fails to account properly for the letter, or is shared if responsibility cannot be established.

In 1974, owing to the large number of inquiries being received, the British postal authorities tightened control on registered letters bound for the Soviet Union to enable every letter to be definitely accounted for up to the point of handover to the Soviet postal authorities in Moscow. On 13 February 1975 the Soviet postal authorities wrote to the British authorities in the following terms :

"Hereby we have the honour to inform you that our Postal Service is receiving reclamations concerning items posted by a number of persons in your country which are treated by us in accordance with Article 41, paragraph 2 of the Universal Postal Convention."

We draw your attention to the fact that we shall not make any compensation since these persons are using postal service for the activity incompatible with the domestic legislation of the USSR and making attempts to unscrupulously claim compensation which is not due to them."

Subsequently individual inquiries in respect of letters sent by the applicant and others were returned with an endorsement by the Soviet post Office to the effect that they declined all responsibility for the items in question.

* This provides that postal administrations are not liable for *inter alia* registered items seized under the legislation of the country of destination.

On 30 January 1976 the British Post Office informed the applicant that the Soviet authorities had stated that they would not accept liability to pay compensation for registered letters confiscated or destroyed because of their contents and that in their view persons sending such letters were using the postal service for activity incompatible with Soviet legislation. In these circumstances the British Post Office was not prepared to pay compensation.

The applicant then exchanged certain correspondence with the Universal Postal Union. Correspondence also took place with the British Post Office and the Minister of State at the Department of Industry. The applicant pointed out that the action of the Soviet authorities had been illegal. It urged the British postal authorities to press the Soviet authorities on the matter, for instance, by asking for information as to who had authorised the illegal reading of its mail and questioning them about the reasons for its confiscation. It also pressed the Post Office to bring legal action in the Soviet Union and raise the question with the Universal Postal Union.

The attitude of the United postal authorities was that under the Universal Postal Convention any right to compensation was abolished if the letter had been confiscated in accordance with the domestic legislation of the country of delivery. A country of delivery which confiscated a letter was required to report the fact but not to give a detailed explanation or submit to investigation. If the postal authorities were advised by another postal administration that the latter had properly exercised its indigenous legal powers, that statement had to be accepted. The refusal of the Russian authorities to deliver a letter, as allowed for in the Universal Postal Convention, could not place any liability on the British Post Office, which suffered no damage. It was not therefore seen what legal proceedings it could institute in Russia. It was made clear to the Post Office's customers that once a letter had left the country, the Post Office could not accept responsibility for it. The Post Office had exerted itself to the utmost to enquire into and report what had happened to undelivered letters. Where responsibility had apparently been theirs, or had not been established with certainty, compensation had been paid. Where the responsibility had been acknowledged by another administration, the Post Office had properly conveyed its decision to the customer. There was nothing further they could do to secure more compensation or guarantee delivery of letters in Russia.

In a letter from the Minister of State at the Department of Industry, it was stated that much as the Government and the Post Office might deplore the way in which the Soviet authorities interfered with mail, especially in the light of the provisions of the C.S.C.E. Final Act on human contacts and the exchange of information, their ability to exert pressure on them was limited. It was said, however, that "we have in the past made very clear to the Soviet authorities the importance which the Government attaches to the full

implementation of all the provisions of the Final Act, and I am sure we will do so again".

A letter of 2 April 1976 from the Post Office to the applicant states *inter alia* as follows :

"Once a letter, which is in the course of transit between countries, has been effectively handed by one administration to the next, the former has no further accountability for the letter and no power of entry to investigate what happens to it elsewhere.

There is nothing in the Convention which transfers liability for compensation to the country of posting once the country of delivery admits having received a registered letter. If it be a matter of fact that the country of delivery did not try to deliver the letter but confiscated or destroyed it, whether with or without the backing of its domestic legislation, there is still no liability on any other administration. There may remain the question whether liability is placed on the country of posting not by the Convention at all but by its own domestic legislation. I am advised that no liability can fall on the British Post Office in its capacity as the administration which received an overseas registered letter from the poster, or in any other capacity, by virtue of the law of this country."

The applicant obtained counsel's opinion to the effect that the British Post Office was not liable to it in United Kingdom law.

COMPLAINTS AND SUBMISSIONS OF THE APPLICANT

In its application, the applicant complained that the United Kingdom authorities had failed to respect its rights under Article 8 and 10 of the Convention and made the following submissions :

The action of the Soviet authorities was contrary to Article 128 of the Soviet Constitution which guaranteed the secrecy of correspondence. Departments of state which violated this protection were liable to prosecution by virtue of Article 135 of the Russian Criminal Code. It was evident that without opening the letters there was no means of telling their contents, yet the Soviet authorities has stated that they had been seized because the postal service was being used "for activity incompatible with the domestic legislation of the USSR".

The applicant fully accepted that the activities of the Soviet authorities could not as such be the subject of proceedings under the Convention. However, Articles 8 and 10 required the High Contracting Parties to afford a due measure of protection to persons "within their jurisdiction" (Art. 1) desiring to exercise their Convention rights of "correspondence" and "receiving

and imparting information" to some point overseas. Article 10 specifically guaranteed the latter right "regardless of frontiers". A Party did not have the liability of a guarantor. It could not be held responsible under the Convention for any interference *per se* of a foreign power. It could become liable if it failed to take proper measures for the protection of the exercise of Convention rights by persons within its jurisdiction. The Commission had not shrunk from giving Article 3 a quasi-extraterritorial ambit in its case law relating to expulsion cases. This extension of the Convention's ambit might be even more firmly justified by the nature of the "correspondence right" and the express terms of Article 10. The words "regardless of frontiers" should be afforded a literal interpretation.

The applicant's rights as to correspondence and communication might be interpreted in the light of international postal practice. Its right to respect for its correspondence included a right to correspond out of the country in whose jurisdiction it was and to correspond by registered post, with notification of receipt to sender. Such right was not wholly inviolate, it was qualified in particular by paragraph (2) of Article 8. However where the Article 8 right was arbitrarily affected by a non-contracting Government, the onus was placed on the High Contracting Party in whose jurisdiction the applicant resided to uphold his right. No evidence, save unsubstantiated statements by public authorities, had been advanced by the respondent Government to show—if at all—it had sought to uphold the applicant's right.

Analogous considerations applied with even more force in respect of the applicant's right under Article 10, which expressly had extraterritorial implications.

As far as the applicant was aware the sum total of the United Kingdom authorities' exertions on its behalf was indicated by their unparticularised and uncorroborated statements that they had made the Soviet authorities "fully aware" of the human rights provisions of the CSCE Final Act and by a further generalised *de futuro* adumbration of their intent to "remind" them of the British Government's sense of "importance" of such provisions. This was a grossly inadequate vindication of the applicant's Convention rights, and better described as a pallid excuse for their non-vindication.

Formerly sovereign states had been the subjects of international law. Individual had been the mere objects of such law. They had only had such benefits as were obtained for them at the discretion of their nation-states exercising their right of diplomatic protection. A Government, in considering an individual's claim to diplomatic interposition, would habitually weigh the expediency of presenting his case against other criteria of supposed national advantage. With the modern development of international human rights law, diplomatic protection was no longer exclusively within the state's discretion. A legal duty was imposed in cases such as the present, when an individual's

human rights were grossly ignored or breached. The state was now required to place the protection of its nationals' human rights, at home and abroad, as the first priority of its diplomatic endeavour.

A state had a wide discretionary expanse for diplomatic action on behalf of its nationals. The applicant's rights under the Convention had been grossly impeded. The clearest obligation in international law thus settled on the United Kingdom to uphold them and show the applicant how it was upholding them. Otherwise it became liable for its inaction. At the very least the Government was legally obliged to demonstrate with particularity, to the Commission's satisfaction that it had exerted every means to maintain its national's human rights.

As a final example the applicant suggested the case of the father of a family in a Convention country being lawlessly sentenced to death in another state. If his state declined to intervene because it hoped for trading or military advantages, his family would have a remedy under the Convention against the Government which took no effective measure in defence of their "right to family life" under Article 8, which right would have been assaulted within the jurisdiction by actions outside it. Whilst this example might seem fanciful or melodramatic, it seemed a less strong legal case than the present application, where the rights in question had a clear extraterritorial implication.

The applicant therefore requested that its case be declared admissible.

THE LAW

The applicant first complains that the respondent Government have failed to take sufficient measures to protect its correspondence from interference by the Soviet authorities and submits that they have accordingly failed to secure its right to respect for its correspondence as guaranteed by Article 8 of the Convention and its right to impart information "regardless of frontiers" as guaranteed by Article 10.

There has been no direct interference with the applicant's correspondence by the United Kingdom authorities. Its letters have been confiscated by the Soviet authorities in Soviet territory. The confiscation of these letters is not therefore in itself a matter for which the respondent Government is responsible under the Convention.

The applicant maintains, however, with reference to Article 1 of the Convention, that the respondent Government is obliged to take measures to uphold the Convention rights of persons, such as itself, within its jurisdiction. It suggests that action could and should have been taken by such means as diplomatic representations and enquiries, legal action in the Soviet Union, or

reference to arbitration under the Universal Postal Union Constitution. It further submits that the failure of the respondent Government to take action by such means renders it responsible under the Convention for the interference with the applicant's mail.

The respondent Government have denied any failure to take proper measures in the matter vis-à-vis the Soviet Government. However, they have also submitted that the Convention does not impose on them any obligation to take steps such as those contended for by the applicant. With reference to the terms of their declaration under Article 25 of the Convention they have also stated that they do not recognise the competence of the Commission to receive petitions in relation to things done or occurring in the Soviet Union. They have submitted that the application is therefore incompatible with the Convention *ratione personae*. In the alternative they have submitted that it is inadmissible on the ground that the applicant has not exhausted domestic remedies in the Soviet Union or on the ground that it is manifestly ill-founded.

The Commission first notes that the subject of the applicant's complaint is not the stoppage of its letters but the alleged failure of the United Kingdom authorities to take adequate action. The applicant's complaints are thus directed exclusively against the United Kingdom. The Commission has therefore first considered whether the Convention imposed any obligation on the United Kingdom to take action such as that contended for by the applicant. The applicant's complaints can only succeed if the Convention guaranteed it a right to have such action taken.

The Commission first recalls that it has previously held that a High Contracting Party may, in certain circumstances, be liable for the acts or omissions of its authorities occurring outside its territory, or having consequences outside its territory (*Application No. 6231/73 Ilse Hess v. the United Kingdom. Decisions & Reports 2, p. 72 ; Applications Nos. 6780/74 and 6950/75, Cyprus v. Turkey, Decisions & Reports 2, p. 125*). It has therefore considered whether the omissions complained of in this case are such as to give rise to a possible breach of the Convention.

In this respect the Commission observes that no right to diplomatic protection or other such measures by a High Contracting Party on behalf of persons within its jurisdiction is as such guaranteed by the Convention. The question nevertheless remains whether any right to diplomatic or other intervention vis-à-vis a third state, which by action within its own territory has interfered with the Convention rights of a person "within the jurisdiction" of a Contracting State, can be inferred from the obligation imposed on the Contracting State by Article 1 of the Convention to "secure" that person's rights.

Having considered the parties' submissions the Commission has come to the conclusion that no such right can be inferred from Article 1 of the

Convention, in conjunction in particular with Articles 8 and 10 of the Convention which are invoked in the present case. In reaching this conclusion it has particularly taken into account the general arguments put forward by the respondent Government as to the implications of accepting such an interpretation of the Convention. In particular it does not consider that Article 1 of the Convention can, consistently with the generally recognised principle set forth in Article 34 of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, be interpreted so as to give rise to any obligation on the Contracting Parties to secure that non-contracting states, acting within their own jurisdiction, respect the rights and freedoms guaranteed by the Convention, even though, as in the present case, their failure to do so may have adverse effects on persons within the jurisdiction of the Contracting State. It has therefore concluded that, as the respondent Government have submitted, the act or omission forming the substantive basis of the alleged violation of the Convention must be one falling within the jurisdiction of the Contracting State, at least in the sense that it constitutes an exercise of "jurisdiction" by that state or a failure to exercise lawful jurisdiction in the sense of sovereign power. It is not sufficient that the "victim" alone is within that state's jurisdiction. Accordingly, even though, as the applicant points out, Article 10 of the Convention guarantees the right to receive and impart information "regardless of frontiers", this does not imply any right to intervention in respect of the acts of a non-contracting state for which the Contracting State is in no way responsible. It implies merely that the Contracting State must, in the exercise of its jurisdiction, itself respect this right.

The Commission notes, furthermore, that the circumstances of the present case are entirely different to those of expulsion cases such as the **Amekrane** and **Lynas** cases** to which the applicant has referred. In such cases the Commission has held that, in exceptional circumstances, expulsion or extradition may violate the Convention. However such expulsion or extradition is in itself clearly an act of "jurisdiction" on the part of the Contracting State concerned, for which it is responsible under the Convention.

The Commission concludes therefore that the applicant has no right under the Convention to the diplomatic and other action vis-à-vis the Soviet Union which it seeks. This part of the application is accordingly incompatible with the Convention, *ratione materiae* and must be considered inadmissible under Article 27 (2) of the Convention.

* "A treaty does not create either obligations or rights for a third State without its consent".

** Application No. 5961/72, *Amekrane v. the United Kingdom*, Collection of Decisions 44, p. 101 ; Application No. 7317/75, *Lynas v. Switzerland*, D.R. 6, p. 141.

(TRADUCTION)

EN FAIT

Les faits de la cause, tels que soumis par les parties et apparemment non contestés entre elles, peuvent se résumer comme suit :

La requérante est une société immatriculée au Royaume-Uni dont le but est notamment de promouvoir la paix dans le monde. Elle est représentée devant la Commission par Me Cedric Thornberry, avocat, assisté de M. Alan Ward.

Pour réaliser son but, la société requérante envoie depuis quelques années du Royaume-Uni des lettres recommandées à des particuliers habitant en Union soviétique. Parmi ces lettres figurent des informations sur les questions de droits de l'homme. Les autorités soviétiques ont commencé à refuser de distribuer ce genre de courrier ou le « perdre ».

La société requérante a alors entrepris de remplir, au moment des formalités de recommandation de la lettre, une formule d'envoi avec accusé de réception. Lorsqu'une lettre n'est pas distribuée, les Services postaux britanniques font une enquête dans leurs propres services d'abord et auprès des autorités soviétiques ensuite, conformément aux procédures prévues par la Convention postale universelle. Lorsqu'une lettre recommandée n'est pas parvenue à son destinataire, l'expéditeur a droit à une indemnité fixe prescrite par la Convention et que doivent verser les autorités postales britanniques. Des deux administrations postales, c'est celle qui n'a pas acheminé convenablement la lettre qui supporte l'indemnité ; l'indemnité est supportée à parts égales si la responsabilité ne peut être établie avec certitude.

En 1974, vu le grand nombre de demandes d'enquêtes qu'ils recevaient, les services postaux britanniques ont renforcé leur surveillance sur les lettres recommandées à destination de l'Union soviétique, de façon à suivre chaque lettre jusqu'au moment de sa remise aux Services postaux soviétiques à Moscou. Le 13 février 1975, les Services postaux soviétiques ont écrit en ces termes aux Services britanniques :

« Nous avons l'honneur de vous informer par la présente que notre Service postal reçoit des réclamations pour des envois effectués par différentes personnes dans votre pays, que nous traitons conformément à l'article 41, paragraphe 2, de la Convention postale universelle*.

Nous attirons votre attention sur le fait que nous ne consentirons aucune indemnisation, ces personnes utilisant les services postaux pour

* Cet article prévoit que les administrations postales ne sont pas responsables, notamment, des envois recommandés saisis en vertu de la législation interne du pays de destination.

une activité incompatible avec la législation interne de l'U.R.S.S. et cherchant sans scrupules à percevoir une indemnité qui ne leur est pas dues. »

Par la suite, les Services postaux soviétiques ont renvoyé à leur expéditeur les demandes d'enquêtes adressées par la requérante et d'autres personnes, en indiquant qu'ils déclinaient toute responsabilité pour les envois en question.

Le 30 janvier 1976, les Services postaux britanniques ont informé la requérante que les autorités soviétiques avaient déclaré ne pas accepter de verser une indemnité pour les lettres recommandées saisies ou détruites en raison de leur contenu parce qu'à leur avis les expéditeurs de ce genre de lettres utilisent les services postaux pour une activité incompatible avec la législation soviétique. Dans ces conditions, les Services postaux britanniques n'étaient pas non plus disposés à verser l'indemnité réclamée.

La société requérante a alors eu un échange de correspondance avec l'Union postale universelle. Elle en eut aussi avec les Services postaux britanniques et avec le Ministre adjoint au Ministère de l'Industrie. La société requérante y soulignait que l'action des autorités soviétiques était contraire à la loi. Elle exhortait les autorités postales britanniques à faire pression en la matière sur les autorités soviétiques pour chercher à savoir par exemple qui les avait autorisées à lire illégalement son courrier et pourquoi il avait été saisi. Elle a également fait pression sur les Services britanniques pour qu'ils intentent une action en justice en Union soviétique et qu'ils soulèvent la question auprès de l'Union postale universelle.

La réaction des Services postaux britanniques consista à dire qu'en vertu de la Convention postale universelle, le droit à indemnité est supprimé si la lettre a été saisie conformément à la législation du pays de destination. Le pays de destination qui saisit un envoi est tenu de signaler la chose mais non d'en fournir une explication détaillée ou de se soumettre à une enquête. Si les services postaux sont avisés par une autre administration postale que celle-ci a convenablement fait usage des pouvoirs que lui confère la loi locale, il lui faut bien accepter cette déclaration. Le refus par les autorités soviétiques de remettre une lettre à son destinataire, comme les y autorise la Convention postale universelle, ne saurait reporter la responsabilité sur les Services postaux britanniques, qui n'ont subi aucun préjudice. On ne voyait donc pas quelle action juridique on pouvait intenter en U.R.S.S. Il a été clairement indiqué aux clients des Services postaux qu'une fois que la lettre a quitté le pays, l'administration postale ne saurait accepter aucune responsabilité à son égard. Celle-ci a tout fait pour s'enquérir de ce qui était arrivé aux lettres non remises à leurs destinataires et pour en rendre compte. Lorsque c'était apparemment à elle qu'incombait la faute ou que les responsabilités n'étaient pas établies avec certitude, elle a versé l'indemnité. Lorsqu'une autre administration s'était reconnue responsable, les Services britanniques

ont, comme il se doit, communiqué sa décision aux clients mais ne pouvaient rien faire de plus pour assurer une meilleure indemnisation ou garantir que les lettres seraient bien distribuées en U.R.S.S.

Une lettre adressée par le Ministre adjoint du Ministère de l'Industrie indique que si le Gouvernement et les Services postaux déplorent la manière dont les autorités soviétiques interceptent le courrier, au mépris notamment des dispositions de l'Acte final de la CSCE sur les contacts humains et les échanges d'informations, il ne leur est guère possible de faire pression sur les autorités soviétiques. La lettre disait toutefois « Nous avons, dans le passé, fait clairement comprendre aux autorités soviétiques l'importance que le Gouvernement attache à la pleine réalisation de toutes les dispositions de l'Acte final et je suis persuadé que nous le ferons à nouveau ».

Une lettre adressée à la requérante le 2 avril 1976 par les Services postaux déclare notamment :

« Lorsqu'au cours de son transit entre pays, une lettre a effectivement été remise par une administration postale à la suivante, la première n'est plus responsable de la lettre et n'a aucun pouvoir pour enquêter sur ce qui se passe ailleurs.

Rien dans la Convention ne transfère au pays d'expédition la charge de l'indemnisation une fois que le pays de destination a reconnu avoir reçu une lettre recommandée. Si, en fait, le pays de destination n'a pas essayé de remettre la lettre à son destinataire mais l'a saisie ou détruite, que ce soit conformément ou non à sa législation interne, aucune autre administration n'est responsable non plus. Reste à examiner si une responsabilité incombe au pays d'expédition de la lettre non pas en vertu de la Convention mais de sa propre législation interne. Renseignements pris, la législation britannique n'impose en l'occurrence aucune responsabilité aux Services postaux britanniques, que ce soit en qualité d'administration ayant reçu d'outre-mer une lettre recommandée ou en toute autre qualité. »

La société requérante a par ailleurs consulté un avocat qui a confirmé que les Services postaux britanniques ne sont pas responsables à cet égard en droit britannique.

GRIEFS ET ARGUMENTATION DE LA SOCIÉTÉ REQUÉRANTE

La société requérante se plaint que les autorités du Royaume-Uni n'ont pas respecté les droits que lui garantissent les articles 8 et 10 de la Convention. Elle présente à cet égard l'argumentation que voici :

L'action des autorités soviétiques est contraire à l'article 128 de la Constitution soviétique, qui garantit le secret de la correspondance. Les

autorités publiques qui enfreignent cette protection sont passibles de poursuites en vertu de l'article 135 du Code pénal soviétique. Or, il est évident qu'on ne saurait lire le contenu d'une lettre sans l'ouvrir et les autorités soviétiques ont déclaré avoir saisi les lettres parce que les services postaux étaient utilisés « pour une activité incompatible avec la législation interne de l'U.R.S.S. ».

La société requérante reconnaît parfaitement que les activités des autorités soviétiques ne sauraient, en elles-mêmes, faire l'objet d'une procédure fondée sur la Convention. Toutefois, les articles 8 et 10 exigent des Parties Contractantes qu'elles accordent une certaine protection aux personnes « relevant de leur juridiction » (article 1) lorsqu'elles désirent faire usage des droits, que leur reconnaît la Convention, au « respect de la correspondance » et à « recevoir ou communiquer des informations » avec un correspondant outre-mer. L'article 10 garantit expressément ce dernier droit « sans considération de frontière ». Une Partie Contractante n'a certes pas la possibilité d'un garant et ne saurait être tenue pour responsable, aux termes de la Convention, de toute ingérence commise par une puissance étrangère. Par contre, sa responsabilité peut se trouver engagée si elle ne prend pas les mesures nécessaires pour protéger l'exercice des droits que reconnaît la Convention aux personnes relevant de sa juridiction. Dans sa jurisprudence concernant des affaires d'expulsion, la Commission n'a pas hésité à donner à l'article 3 un champ d'application quasi extra-territorial. Cette extension du domaine de la Convention pourrait se trouver encore plus justifiée par la nature du « droit de correspondance » et par les termes exprès de l'article 10. Il faut en effet interpréter littéralement les mots « sans considération de frontière ».

Les droits de la société requérante à la correspondance et à la communication peuvent s'interpréter à la lumière de la pratique postale internationale. Or, son droit au respect de la correspondance comprend le droit de correspondre avec des gens situés hors du pays à la juridiction duquel est soumise la société requérante et de correspondre par courrier recommandé, avec accusé de réception à l'expéditeur. Ce droit n'est pas totalement absolu puisqu'il est nuancé notamment par le paragraphe 2 de l'article 8. Toutefois, lorsque le droit consacré par l'article 8 est arbitrairement compromis par un Gouvernement non contractant, c'est à la Haute Partie Contractante où la société requérante a son siège qu'il incombe de défendre ce droit. Or, à l'exception de déclarations faites sans preuve par les pouvoirs publics, le Gouvernement défendeur n'a apporté aucun élément montrant comment — si tant est qu'il l'ait fait — il avait cherché à défendre les droits de la société requérante.

Des considérations analogues s'appliquent, avec encore plus de vigueur, quant au droit reconnu à la société requérante par l'article 10, dont les termes mêmes lui donnent expressément des implications extra-territoriales.

Pour autant que le sache la société requérante, les efforts déployés pour elle par le Gouvernement britannique se résument 1) à des déclarations générales et non confirmées selon lesquelles il aurait « fait clairement comprendre » aux autorités soviétiques l'importance des dispositions de l'Acte final de la CSCE en matière de droits de l'homme et 2) à une déclaration d'intention, générale elle aussi et valable pour l'avenir, pour rappeler aux autorités soviétiques « l'importance » que le Gouvernement britannique attache à ces dispositions. C'est là très médiocrement défendre les droits que la Convention reconnaît à la société requérante ; il s'agirait plutôt d'une pâle excuse au fait qu'il ne les défend pas.

Autrefois, seuls les Etats souverains étaient sujets de droit international. Les individus n'en étaient que de simples objets et ne bénéficiaient que de ce que les nations-états voulaient bien leur obtenir en exerçant leur droit de protection diplomatique. Le Gouvernement, à qui un particulier demandait une intervention diplomatique, comparait l'opportunité politique d'agir pour son ressortissant à d'autres avantages nationaux supposés. Mais avec l'évolution moderne du droit international en matière de droits de l'homme, la protection diplomatique ne relève plus exclusivement du pouvoir discrétionnaire de l'Etat. On se trouve en présence d'une obligation juridique lorsque, comme en l'espèce, les droits d'un individu sont grossièrement méconnus ou violés. A présent, l'Etat doit placer au premier rang des priorités de ses efforts diplomatiques la protection des droits de l'homme de ses ressortissants, aussi bien sur son territoire qu'à l'étranger.

Un Etat dispose de larges possibilités pour mener une action diplomatique au nom de ses ressortissants. Or, les droits que reconnaît la Convention à la société requérante ayant été grossièrement entravés, le Royaume-Uni était donc manifestement tenu, en droit international, de les défendre et de montrer à la société requérante comment il les avait défendus, faute de quoi il doit répondre de son inaction. A tout le moins, le Gouvernement est-il juridiquement tenu de prouver à la Commission, en lui donnant tous les détails nécessaires, qu'il a usé de tous les moyens en son pouvoir pour sauvegarder les droits de l'homme de ses ressortissants.

Pour terminer, la requérante prend l'exemple d'un père de famille originaire d'un pays partie à la Convention et illégalement condamné à mort dans un autre Etat. En supposant que l'Etat d'origine ne veuille pas intervenir parce qu'il espère par ailleurs des avantages commerciaux ou militaires, la famille du condamné disposerait, aux termes de la Convention, d'un recours contre le Gouvernement qui n'a pris aucune mesure efficace pour défendre le « droit à la vie familiale » que garantit l'article 8 ; ce droit aurait été enfreint dans la sphère de juridiction de cet Etat par des actes accomplis hors de ses frontières. Cet exemple peut paraître fantaisiste ou mélodramatique et pourtant la situation juridique qu'il met en jeu est, semble-t-il, moins nette que

celle de la présente requête, où les droits en question ont manifestement une implication extra-territoriale.

La société requérante prie donc la Commission de déclarer sa requête recevable.

EN DROIT (Extrait)

1. La société requérante se plaint d'abord que le Gouvernement défendeur n'ait pas pris des mesures suffisantes pour protéger sa correspondance des ingérences des autorités soviétiques et allègue qu'il ne lui a donc pas garanti le droit au respect de sa correspondance prévu à l'article 8 de la Convention, ni le droit de communiquer des informations « sans considération de frontière », comme le prescrit l'article 10.

Il n'y a pas eu ingérence directe des autorités du Royaume-Uni dans la correspondance de la société requérante. Ses lettres ont été saisies par les autorités soviétiques en territoire soviétique. Cette saisie n'est donc pas en soi un fait entraînant au regard de la Convention, la responsabilité du Gouvernement défendeur.

Toutefois, la société requérante soutient, en invoquant l'article 1^{er} de la Convention, que le Gouvernement défendeur est tenu de prendre les mesures nécessaires pour défendre les droits que la Convention garantit aux personnes qui, comme elle-même, relèvent de sa juridiction. Elle estime qu'une action aurait pu et dû être entreprise par voie, par exemple, de protestations et d'enquêtes diplomatiques, d'action en justice intentée en Union soviétique ou de renvoi à l'arbitrage conformément à la Constitution de l'Union postale universelle. Elle prétend en outre que le fait que le Gouvernement défendeur n'ait pas pris de telles mesures le rend responsable, au regard de la Convention, de l'ingérence dans le courrier de la société requérante.

Le Gouvernement défendeur nie avoir omis de prendre à l'égard du Gouvernement soviétique les mesures qui convenait en l'occurrence. Il soutient en outre que la Convention ne lui impose aucune obligation de prendre des mesures du genre de celles préconisées par la société requérante. Se référant aux termes de la déclaration qu'il a faite en application de l'article 25 de la Convention, il précise également qu'il ne reconnaît pas la compétence de la Commission de recevoir des requêtes concernant des événements passés ou présents en Union soviétique. Il prétend donc que la requête est incompatible avec la Convention *ratione personae*. En ordre subsidiaire, il fait valoir qu'elle est irrecevable soit parce que la société requérante n'a pas épuisé les voies de recours dont elle dispose en Union soviétique, soit parce qu'elle est manifestement mal fondée.

La Commission relève d'abord que le grief de la société requérante porte non pas sur l'interception de ses lettres mais sur le prétendu défaut des autorités britanniques d'avoir pris des mesures appropriées. Les griefs de la société requérante sont donc exclusivement dirigés contre le Royaume-Uni. La Commission a d'abord examiné si la Convention impose au Royaume-Uni une quelconque obligation de prendre des mesures comme celles qu'envisage la société requérante. En effet, les griefs de la société requérante ne sauraient aboutir que si la Convention lui garantit un droit à ce que de telles mesures soient prises.

La Commission rappelle en premier lieu qu'elle a antérieurement admis que, dans certaines circonstances, une Partie Contractante est responsable des actes (ou omissions) accomplis par ses autorités en dehors de son territoire national ou ayant des conséquences hors des limites territoriales (*Requête N° 6231/73, Ilse Hess c/ Royaume-Uni, Décisions et Rapports N° 2, p. 72*; *Requêtes N° 6780/74 et N° 6950/75, Chypre c/ Turquie, Décisions et Rapports N° 2, p. 125*). Elle a donc examiné si les omissions incriminées en l'espèce sont telles qu'elles équivalent à une violation de la Convention.

A cet égard, la Commission fait remarquer que la Convention ne garantit, en tant que tel, aucun droit à la protection diplomatique ou autre mesure de ce genre que devrait prendre une Haute Partie Contractante en faveur de toute personne relevant de sa juridiction. Néanmoins, il reste à savoir si de l'obligation imposée à l'Etat Contractant par l'article 1^{er} de la Convention de « reconnaître » les droits de cette personne, on peut déduire un droit à une intervention, diplomatique ou autre, vis-à-vis d'un Etat tiers qui, par son action sur son propre territoire, porte atteinte aux droits que reconnaît la Convention à une personne « relevant de la juridiction » d'un Etat Contractant.

Après avoir pris connaissance des arguments avancés par les parties, la Commission arrive à la conclusion qu'on ne saurait tirer aucun droit de ce genre de l'article 1^{er} de la Convention, combiné notamment aux articles 8 et 10, invoqués en l'espèce. Pour parvenir à cette conclusion, elle a notamment tenu compte des arguments d'ordre général avancés par le Gouvernement défendeur quant aux conséquences que pourrait avoir cette interprétation de la Convention. En particulier, vu le principe généralement reconnu stipulé par l'article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités*, elle estime que l'article 1^{er} de la Convention ne saurait être interprété de manière à imposer aux Parties Contractantes une quelconque obligation de garantir que des Etats non Contractants, agissant dans l'exercice de leur propre juridiction, respectant les droits et libertés garantis par la Convention, même si, comme en l'espèce, le fait qu'ils ne respectent pas ces droits et libertés pourrait nuire à des personnes relevant de la juridiction de l'Etat Contractant. Elle est donc

* « Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans son consentement. »

d'avis que, comme le soutient le Gouvernement défendeur, le fait concret dont découle la violation alléguée doit se situer dans la sphère de juridiction de l'Etat Contractant, au moins en ce sens qu'il doit relever de l'exercice de la « juridiction » de cet Etat ou de l'omission d'exercer sa juridiction légale, c'est-à-dire son pouvoir souverain. Il ne suffit pas que la « victime » seule relève de la juridiction de cet Etat. En conséquence et même si, comme le souligne le requérant, l'article 10 de la Convention garantit le droit de recevoir et de communiquer des informations « sans considération de frontière », il n'en découle pas quelque droit d'intervention quant aux actes d'un Etat non Contractant pour lesquels l'Etat Contractant n'est nullement responsable. Il en découle seulement que, dans l'exercice de sa propre juridiction, l'Etat Contractant doit lui-même respecter ce droit.

La Commission relève, au surplus, que les circonstances sont, en l'espèce, totalement différentes de celles qui entouraient, en matière d'expulsion, les affaires *Amekrane* et *Lynas*^{*}, auxquelles se réfère la société requérante. Dans ses affaires, la Commission a déclaré qu'une expulsion ou une extradition peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, contrevenir à la Convention. Cependant, cette expulsion, cette extradition sont manifestement, en elles-mêmes, un acte de « juridiction » de la part de l'Etat Contractant, qui doit en répondre en vertu de la Convention.

La Commission en conclut donc que la requérante ne jouit, au regard de la Convention, d'aucun droit à une intervention diplomatique ou à toute autre action vis-à-vis de l'Union soviétique. Cette partie de la requête est donc incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et doit être déclarée irrecevable en vertu de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.

* Requête N° 5961/72, *Amekrane c/Royaume-Uni*, Recueil de Décisions 44, p. 101 ; Requête N° 7317/75, *Lynas c/Suisse*, D.R. 6, p. 141.