

APPLICATION/REQUÊTE N° 8440/78

**CHRISTIANS AGAINST RACISM AND FASCISM v/the UNITED KINGDOM
CHRISTIANS AGAINST RACISM AND FASCISM c/ROYAUME-UNI**

DECISION of 16 July 1980 on the admissibility of the application

DÉCISION du 16 juillet 1980 sur la recevabilité de la requête

Article 10 of the Convention : *In the case of a demonstration by way of procession, the right to freedom of expression is subsidiary to that of freedom of assembly and does not require a separate examination.*

Article 11, paragraph 1, of the Convention : *Freedom of peaceful assembly includes processions. It is a freedom capable of being exercised by those who intend to organise a peaceful assembly, and cannot be lost by virtue of the mere fact that a third party plans a violent counter-demonstration.*

Article 11, paragraph 2, of the Convention :

- (a) *General temporary bar on demonstration in the form of a public procession, justified by the protection of order.*
- (b) *A restriction of the freedom of peaceful assembly is necessary, in a democratic society, if the disadvantages which it brings about, are outweighed by the security reasons which justified it and if there are no other less far reaching measures to avoid that risk. In this respect, examination of the circumstances in the case in point.*

Article 14 of the Convention in conjunction with Article 11 of the Convention : *Difference in treatment justified between customary processions and occasional demonstrations in the form of a procession.*

Basing the ban on the objective risk of public disorder rather than on the intent of the organisers is not discriminatory.

Article 26 of the Convention : *Where a general regulation is applicable without any further domestic decision and where no domestic remedy is available to challenge the measure, the 6 month time-limit runs from the date on which the applicant was actually affected by that measure.*

Article 10 de la Convention : *S'agissant d'une manifestation sous forme de défilé, la liberté d'expression s'efface derrière la liberté de réunion pacifique et ne nécessite pas un examen distinct.*

Article 11, paragraphe 1, de la Convention : *La liberté de réunion pacifique inclut les défilés. Elle appartient à tous ceux qui ont l'intention d'organiser une réunion pacifique et ne se perd pas du fait que des tiers projettent une contre-manifestation violente.*

Article 11, paragraphe 2, de la Convention :

(a) *Interdiction générale et temporaire de manifester sous forme de défilé, justifiée par la défense de l'ordre.*

(b) *Une restriction de la liberté de réunion pacifique est nécessaire, dans une société démocratique, si les désavantages qu'elle entraîne sont moindres que le danger qui la justifie et s'il n'existe pas de moyens plus limités d'éviter ce danger. A cet égard, examen des circonstances du cas d'espèce.*

Article 14 de la Convention, combiné avec l'article 11 de la Convention : *Différence de traitement justifiée entre les défilés traditionnels et les manifestations occasionnelles sous forme de défilés.*

Il n'est pas discriminatoire de se fonder, pour interdire des manifestations, sur le risque objectif de désordres publics plutôt que sur les intentions des organisateurs.

Article 26 de la Convention : *Lorsqu'une mesure de caractère général s'applique sans qu'une décision particulière soit nécessaire et qu'il n'est pas question de recours internes à exercer, le délai de six mois court à partir du moment où le requérant a été affecté par la mesure visée.*

THE FACTS

(français : voir p. 153)

The facts of the case as they have been presented by the applicant association through their lawyers, Mrs Hilary Kitchin, solicitor of the Legal Department of the National Council for Civil Liberties, and Prof. Jan Brownlie, may be summarised as follows :

1. The applicant association, called "Christians against Racism and Fascism" (CARAF) is an organisation which was formally constituted at a conference in London on 28 January 1978, at the initiative of several church organisations including the Community and Race Relations Unit of the British Council of Churches, the Catholic Commission for Racial Justice, and the Friends Social Responsibility Council after a period of informal co-operation on matters of race relations since June 1977.

The declared aims of CRAF are :

- i. To unite in the love of God and our neighbours in face of racist and fascist ideology.
- ii. To act as a broad ecumenical voice from the Christian Church on issues of racism and fascism.
- iii. To promote an awareness among Christians of the dangers of fascism and the threats presented by fascist organisations.
- iv. To assist the development of local Christian initiatives aimed at reducing the effectiveness of fascist propaganda.
- v. To encourage church leaders to oppose at national level, the divisive policies and activities of organisations such as the National Front and the National Party.
- vi. To co-operate with other initiatives aimed at promoting racial justice and opposing fascism."

2. The principal organs of the association are the Annual Assembly and an Executive Committee to which is entrusted the overall direction of the activities of CARAF. It is the Executive Committee which has decided to file the present application with the Commission when a procession which the Annual Assembly had decided to hold was prohibited because it came under an order which had been made by the Commissioner of the Metropolitan Police under Section 3 (3) of the Public Order Act 1936.

3. The decision to hold a procession which would pass from St. Paul's Cathedral in the City of London, to Westminster Cathedral in the City of Westminster on 22 April 1978, was made by the First Annual Assembly of CARAF on 28 January 1978. The procession was planned to draw the attention of the public to CARAF and so promote the aims of the organisation. It was planned to publicise the procession with a leaflet explaining the aims of CARAF. It was also proposed to head the procession with a large banner giving the full name of the organisation. This would have been the only banner, concentrating attention on the Christian unity of those participating in the procession. The procession would have been seen by a large section of the public along its route, and in addition, in advance publicity and in reports on the event would have reached many more people. In this way it was intended to inform the public of the new organisation, and of the importance being placed on active opposition to racism and fascism by Christian organisations. This information was considered to be of particular importance at a time when activity by groups with racist and fascist views was receiving wide publicity.

4. Although it was not a legal requirement to inform the police of the plans for the procession, CARAF nevertheless informed the City of London police, i.e. to allow for arrangements to be made concerning road traffic and to avoid difficulties with the police on the day of the demonstration. A meeting of the

Chairman of the CARAF Executive Committee, Rev. Robert Nind, with the police was planned for 22 February 1978, but it was referred to 27 February apparently to allow for the additional presence of representatives of the Metropolitan Police. This rearranged meeting, however, was eventually cancelled because in the meantime the Commissioner of the Metropolitan Police had ordered a ban on all public processions in the London Metropolitan Police area for a period of two months.

5. The order was worded as follows :

"PUBLIC ORDER ACT, 1936

Whereas I, David Blackstock McNee, Commissioner of Police of the Metropolis, am of the opinion that, by reason of particular circumstances existing in my police area, the powers conferred on me by sub-section (1) of section 3 of the Public Order Act, 1936, will not be sufficient to enable me to prevent serious public disorder being occasioned by the holding of public processions in the Metropolitan Police District.

Now I, David Blackstock McNee, Commissioner of Police of the Metropolis, with the consent of the Secretary of State, in pursuance of the powers conferred on me by sub-section (3) of section 3 of the said Act hereby by this order prohibit for the period of 2 months from 6 a.m. on Friday, 24th February, 1978 the holding of the following class of public processions, that is to say all public processions other than those of a religious, educational, festive or ceremonial character customarily held within the Metropolitan Police District.

(signed) DAVID MCNEE

Commissioner of Police of the Metropolis

Dated this 22nd day of February 1978

New Scotland Yard,

London, SW1H 0BG

I hereby certify that the above Order has been made by the Commissioner of Police with my consent.

(signed) MERLYN REES

Secretary of State for the Home
Department"

6. The ban was apparently imposed to have the immediate effect of banning a procession in the London Borough of Ilford, organised by the National Front on 25 February 1978. However, as it ended only on 24 April 1978 it had the effect of also prohibiting the applicant association's procession proposed for 22 April 1978.

Some attempt were made by Rev. Nind to have this procession recognised as being of a religious nature, and for this purpose it was proposed that the procession should follow a more limited route between the Abbey and Cathedral in Westminster, with a service to be held in both Abbey and Cathedral and the journey between being made in quiet and peaceable fashion led by choirs in robes. On about 28 February 1978 this proposal was communicated to the Metropolitan Police, but the reply by the police was that the procession would still be prevented by the Commissioner's ban as it was not an event customarily held. In view of the limited time available to make alternative arrangements for 22 April 1978, further negotiation to find an alternative form of procession not covered by the ban was abandoned. Instead, CARAF sought and obtained permission to hold a public meeting in Hyde Park without any procession. There were also restrictions placed on the Hyde Park meeting, Rev. Nind being informed by the Department of the Environment that the distribution of hymn sheets was not allowed. It is submitted that the public impact of the demonstration was considerably reduced by the fact that no procession could be held as originally envisaged.

7. The Commissioner of the Metropolitan Police made the banning order of 22 February 1978 under powers given to him by virtue of the Public Order Act 1936, section 3 of which reads as follows :

"Powers for the preservations of public order on the occasion of processions.

(1) If the chief officer of police, having regard to the time or place at which and the circumstance in which any public procession is taking place or is intended to take place and to the route taken or proposed to be taken by the procession, has reasonable ground for apprehending that the procession may occasion serious public disorder, he may give direction imposing upon the persons organising or taking part in the procession such conditions as appear to him necessary for the preservation of public order, including conditions prescribing the route to be taken by the procession and conditions prohibiting the procession from entering any public place specified in the directions :

Provided that no conditions restricting the display of flags, banners or emblems shall be imposed under this subsection except such as are reasonably necessary to prevent risk of a breach of the peace.

(2) ...

(3) If at any time the Commissioner of the City of London police or the Commissioner of the Metropolis is of opinion that, by reason of particular circumstances existing in his police area or in any part thereof, the powers conferred on him by subsection (1) of this section will not be sufficient to enable him to prevent serious public disorder being occasioned by the holding of public processions in that area or part, he may, with the consent of the Secretary of State, make an order prohibiting for such period not

exceeding three months as may be specified in the order the holding of all public processions or of any class of public procession so specified either in the police area or in that part thereof, as the case may be.

(4) Any person who knowingly fails to comply with any directions given or conditions imposed under this section, or organises or assists in organising any public procession held or intended to be held in contravention of an order made under this section or incites any person to take part in such a procession, shall be guilty of an offence."

8. According to information provided by the Home Secretary on 10 March 1978 in reply to a written question put to him in Parliament by Ms Jo Richardson, MP for Barking, the same powers had been used earlier on the following occasions :

"Between June 1937 and the outbreak of the Second World War, ten successive orders were made under section 3 (3) of the Public Order Act 1936 prohibiting all public processions of a political character in the East End of London. The first two orders were of six weeks' duration, the remainder were for three months.

An order was made in April 1948 prohibiting all public processions of a political character for three months in the East End and areas of Stoke Newington, Stamford Hill and Hackney. Between May 1948 and February 1949 three successive orders, each of three months' duration, were made prohibiting political processions throughout the Metropolitan Police District. Seven orders, in the same terms and for the same duration, were made in March 1949, October 1949 and between February 1959 and February 1951.

Orders were made in September 1960 prohibiting all public processions other than of a solely religious character for three months in St Pancras ; in September 1961 prohibiting any public procession organised by the "Committee of 100" for 24 hours in Central London ; in August 1962 prohibiting all political processions for 48 hours in the Metropolitan Police District ; and in July 1963 prohibiting all political processions for 48 hours in the East End of London and neighbouring boroughs."

9. Subsequent to the issue of the banning order of 22 February 1978 there was a Parliamentary debate on 27 February in which the Home Secretary stated i.a. that the Public Order Act 1936 was under review, but that in the opinion of chief officers there were few changes that would be necessary. He then continued with particular reference to the banning order in question :

"The essential point is that the decision must be taken by the Commissioner of Police in the Metropolis and by Chief Constables elsewhere. I have thought long and deep about this. The decision is made on the

basis of law and order, and I do not believe that it should be made by the Home Secretary. It is right that the Home Secretary is involved in some way, but no Home Secretary should make the decision on the basis that he does not like the march or the marchers, or that he believes that they will cause trouble in an area. What do such considerations mean? The decision should be taken by policemen, I applaud the decision of the Commissioner last weekend and I agreed to it."

Subsequently in the same debate the Secretary of State stated :

"The Commissioner of Police of the Metropolis took that decision without any advice from me."

(Hansard, 27 February 1978, columns 61-64)

10. The Commissioner's motives when issuing the Order were clarified in subsequent correspondence. In a letter of 13 March 1978 in which he replied to a written enquiry by Ms Jo Richardson, MP for Barking and Chairperson of the Civil Liberties Group of the Parliamentary Labour Party, the Commissioner stated that the period of two months was intended to give a cooling off period following the prohibition of the National Front procession of 25 February 1978, Home Office letters of 18 April 1978 to Ms Richardson, and of 14 June 1978 to Ms H. of the National Council for Civil Liberties try to justify the scope and duration of the ban notwithstanding its effect for other processions. In the letter to Ms H. it was stated i.a.

"The present position is that all requests for bans on processions must originate from the local Chief Constable (or in London, the Commissioner) and he is required by law to make his decision solely on public order grounds. Chief officers are invariably reluctant to seek such orders unless they are clearly necessary to prevent serious public disorder—and the Home Secretary is equally concerned that there should be no unreasonable interference with the rights of peaceful assembly and public protest. You will, however, appreciate that, in the circumstances which led to recent orders being made, the chief officers concerned were anxious to ensure that the terms of the orders left no scope for the organisers of those processions likely to lead to serious public disorder to circumvent them by some subterfuge such as representing their procession as being for a purpose not covered by the terms of the bans. To achieve this, the orders had to be drafted in broad terms, even though this had the effect of prohibiting a number of processions with which one would not normally wish to interfere in any way. Section 3 of the Public Order Act 1936 does not permit the banning of individual processions ; any order must prohibit all public processions or any class of public procession so specified, and the Home Secretary has no power to exempt individual processions from the terms of an order."

11. The applicant association states that there is no provision for appeal against the order of the Metropolitan Police Commissioner, nor for any form of judicial review. A prohibitory order can be impugned only if it is perverse or singles out an individual procession. As the order concerned was made in accordance with the principles of the legislation which include a wide discretion of the Commissioner of Police and Home Secretary, there were no grounds for a review in the present case.

Complaint and legal arguments of the applicant association

1. The applicant association submits that it has no, alternatively no effective, domestic remedies of a legal character within the meaning of Article 26 of the Convention.

As regards the six months period, it should not be calculated from the date of the banning order (22 February 1978) but from the date of the actual restriction of the applicant association's freedoms (22 April 1978). The banning order created a state of affairs lasting for two months, but there was still a possibility of it being revoked until a date near the date of the planned procession. The association's complaint is directed against its continued operation on 22 April 1978. Moreover, while being an executive act at the basis of the applicant association's complaint the banning order was not a final decision concerned with any domestic remedy taken by the applicant association.

The applicant association therefore submits that it must be considered as having complied with the conditions of Article 26.

2. The applicant association alleges breaches of Articles 5 (1), 10, 11 and 14 of the Convention and reserves its right to add further allegations of breach of the Convention.

(a) As regards the alleged breach of Article 5 (1) of the Convention it is submitted that the right to liberty and security of person includes the liberty to exercise a right provided for under the Convention free from a prohibition backed by a power of arrest. The individual affected by the order has no appeal against the effect of the decision upon his actions, and none of the procedures prescribed by law are applicable to the operation of the powers under section 3 of the Public Order Act.

(b) As regards the alleged breach of Article 10 of the Convention, the applicant association submits that the planned public procession was a means to express the views of the organisation and its supporters and to inform the public about the concern felt by Christians at racist and fascist ideas and organisations. By the prohibition of the procession, the applicant association was prevented from expressing and communicating these views.

It is submitted that this interference was not justified in the absence of any threat of disorder emanating from the proposed procession. The proposed procession was of a peaceful and lawful nature, and as such, avoiding conflict and provocation, would have been a demonstration of normal political expression in a democratic society. Its prohibition therefore could not be justified as being in the interest of democratic society, of public safety or prevention of crime.

If any threat of disorder was anticipated in connection with the applicant association's procession, it should be noted that this procession was separated by a lengthy period of time from the National Front demonstration of 25 February 1978 in relation to which such fears appeared to be justified. It is submitted that in respect of any fears of disorder which might have existed, the ban was an unreasonable and disproportionate reaction in particular as regards the period of its application, and that it was therefore contrary to Article 10.

(c) As regards the alleged breach of Article 11 of the Convention, it is submitted that there was also an interference with the exercise of the applicant association's right to freedom of peaceful assembly, and that this interference could not be justified for the same reasons as the interference with its freedom of expression.

(d) The applicant association puts particular emphasis on the allegation that the measure complained of was also discriminatory and contrary to Article 14 of the Convention.

In this respect it is submitted that the power given to chief police officers by section 3 of the Public Order Act 1936 is disproportionate to the needs of public order in that it is indiscriminate in effect and thereby discriminates against organisations which represent no threat to public order. The applicant association stresses that its proposed procession could not in any way be compared to the National Front demonstrations, and that it was in fact admitted by the authorities that it should not have been interfered with. In their opinion, non-discrimination in the sense of Article 14 implies that, although similar organisations may be treated in a similar way, it is discriminatory to subject types or categories of activity or opinion which are essentially unlike one another, to the same conditions.

The applicant association also objects to the distinction made between its proposed procession, and processions "customarily held" which were excluded from the ban. It considers that this distinction bears no relation to the provisos of Articles 10 and 11, and that the unreasonableness of the distinction is accentuated by the fact that, like customary processions, the proposed procession did not give rise to any special need to prevent disorder.

THE LAW

1. The applicant association complains of the prohibition of all public processions other than those of a religious, educational, festive or ceremonial character customarily held which was ordered by the London police authorities under section 3 (3) of the Public Order Act 1936 for a period running from 24 February to 23 April 1978. The applicant association considers that this measure, insofar as it affected its plans to organise a procession in London on 22 April 1978, unjustifiably interfered with its rights to freedom of expression (Article 10 of the Convention) and to peaceful assembly (Article 11 of the Convention). It is further alleged that the measure was discriminatory and contrary to Article 14 of the Convention in several respects, and finally that the sanctions to which a contravention of the prohibition would have given rise unjustifiably interfered with the right to security of person guaranteed by Article 5 of the Convention.

2. The Commission first observes that the measure complained of is a general regulation enacted by the police for a certain period of time in exercise of powers conferred on it under the relevant legislation. This regulation was binding for everyone, including the applicant association, who wished to organise a procession in London during the relevant time, and no further administrative decision was required in respect of the particular activities planned by the association, nor was a remedy available to the association to challenge the measure as such or its application to the planned procession on 22 April 1978. The question as to the exhaustion of domestic remedies in accordance with Article 26 of the Convention thus did not arise for the applicant association and the only question under this article is accordingly whether the application has been brought in time, i.e. within the six months period envisaged by this provision. This period must normally be calculated from the final domestic decision, but where, as in the present case, no domestic decision is required for the application of a general measure to the particular case, the relevant date is the time when the applicant was actually affected by that measure. In the present case, this was the date of the procession planned by the applicant association, i.e. 22 April 1978. As the application has been lodged with the Commission on 29 August 1978, that is less than six months after the date of the planned procession, it cannot be rejected for non-compliance with the conditions of Article 26 of the Convention, and the Commission is therefore called upon to deal with the substance of the applicant association's complaints.

3. The applicant association claims that the prohibition of its planned procession interfered with its right to freedom of expression which is guaranteed by Article 10 of the Convention. The Commission will however confine the examination of the application to the aspects concerning Articles 11 and 14 of the Convention. As in the case of Application No. 8191/78 (Rassemble-

ment jurassien and Unité jurassienne v/Switzerland, decision on admissibility of 10 October 1979, D.R. 17, p. 93), the allegations under Article 10 must be considered as subsidiary in relation to those concerning the right to peaceful assembly. The problem of freedom of expression cannot in this case be separated from that of freedom of assembly, as guaranteed by Article 11, and it is the latter freedom which is primarily involved. In the circumstances of the present case, it is accordingly not necessary to consider Article 10.

4. Article 11 of the Convention reads as follows :

"(1) Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

(2) No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State."

The applicant association claims that the prohibition of its planned procession interfered with its right to freedom of peaceful assembly as guaranteed by this provision. The respondent Government, while not objecting to the application of the concept of freedom of assembly to a demonstration in the form of a public procession, have nevertheless expressed doubts as to the applicability of Article 11 in this case because the applicant association's planned procession would in their view not have been a "peaceful" one having regard to the possible activities of opponents and extremists.

The Commission accepts that the freedom of peaceful assembly covers not only static meetings, but also public processions. It is moreover a freedom capable of being exercised not only by the individual participants of such demonstration, but also by those organising it, including a corporate body such as the applicant association.

Under Article 11 (1) of the Convention, the right to freedom of peaceful assembly is secured to everyone who has the intention of organising a peaceful demonstration. In the Commission's opinion the possibility of violent counter-demonstrations, or the possibility of extremists with violent intentions, not members of the organising association, joining the demonstration cannot as such take away that right. Even if there is a real risk of a public procession resulting in disorder by developments outside the control of those organising it, such procession does not for this reason alone fall outside the scope of Article 11 (1) of the Convention, but any restriction places on such an

assembly must be in conformity with the terms of paragraph 2 of that provision. It follows that the applicant association in this case can rightly claim to be a victim, within the meaning of Article 25 of the Convention, of an interference with its right to freedom of assembly as guaranteed in Article 11, paragraph 1, of the Convention, and that this interference needs to be justified under Article 11 (2).

5. This provision requires first, that any restriction of the freedom to peaceful assembly should be prescribed by law. In this respect, it has not been contested that the ban of all public processions in London during the relevant period was covered by section 3 (3) of the Public Order Act 1936. The Commission has no doubt that this measure was in fact prescribed by law as required by Article 11 (2) of the Convention.

The above provision requires next that the restriction of the applicant association's freedom should pursue any of the legitimate purposes enumerated there. The provision authorises *inter alia* restrictions being imposed in the interest of public safety, for the prevention of disorder or crime, and for the protection of the rights and freedoms of others. These are the purposes invoked by the Government in the present case. The Commission accepts that each of these purposes may be relevant and that in particular the measures concerned in the circumstances of this case were taken with a view to preventing disorder. This is borne out not only by the title and text of the applicable legislation, but also by the Government's uncontested description of the situation in which it was applied, as well as by the very terms of the ban of 22 February 1978. In fact, reference was made there to the existence of particular circumstances in which the imposition of conditions under section 3 (1) of the Public Order Act was considered to be insufficient to prevent "serious public disorder" being occasioned by the holding of public processions. The Commission therefore finds that the measure complained of pursued purposes authorised by Article 11 (2) of the Convention.

It is finally a requirement under the above provision of the Convention that any restrictions placed on the exercise of the freedom of peaceful assembly should be necessary in a democratic society. It is in this respect that the parties are in fundamental disagreement as to the justification of the measure complained of. The applicant association contests the necessity in a democratic society of the wide powers conferred upon the police by the Public Order Act 1936, and the necessity of their use in relation to a peaceful demonstration such as the one which it proposed to hold on 22 April 1978. The Government, on the other hand, invoking the margin of appreciation permitted to the High Contracting Parties by the above provision of the Convention, consider the measure taken as necessary. In their view, regard must be had to the tense atmosphere prevailing in London at the relevant time as described in their submissions, in particular the very real fear of public disorder being occasioned

by National Front marches and demonstrations concerned with similar matters. The Government therefore submit that the extension of the ban into April 1978 and its application to the applicant association's planned procession, for fear of disorder being caused by opponents or extremists, was justified under Article 11 (2).

The Commission notes that the legislation adopted by the United Kingdom for the prevention of disorder in connection with public processions, while not excluding the possibility of imposing specific conditions for the holding of a particular demonstration, does not allow the prohibition of such demonstrations in a individual case. The Public Order Act 1936 provides only for general measures such as a ban on all public processions, or on any class of public processions, in a certain area during a specified time. The Commission recognises that this legal situation is based on considerations designed to ensure an even application of the law in that it aims at the exclusion of any possibility for the taking of arbitrary measures against a particular demonstration.

A general ban of demonstrations can only be justified if there is a real danger of their resulting in disorder which cannot be prevented by other less stringent measures. In this connection, the authority must also take into account the effect of a ban on processions which do not by themselves constitute a danger for the public order. Only if the disadvantage of such processions being caught by the ban is clearly outweighed by the security considerations justifying the issue of the ban, and if there is no possibility of avoiding such undesirable side effects of the ban by a narrow circumscription of its scope in terms of territorial application and duration, can the ban be regarded as being necessary within the meaning of Article 11 (2) of the Convention.

In the light of the above considerations, the Commission finds that the situation existing in England at the relevant time, as described by the Government and apparently not disputed by the applicant association, was characterised by a tense atmosphere resulting from a series of riots and disturbances, having been occasioned by public processions of the National Front and counter-demonstrations in connection therewith. Although very considerable police contingents had been deployed on each occasion, it had not been possible to prevent grave damage to persons and property. Similar demonstrations were imminent in several districts of London where the most serious clashes had happened in connection with a National Front march about half a year earlier, in August 1977. One march of the National Front had been announced for 25 February 1978 in the borough of Redbridge and more were to be expected in connection with Parliamentary by-elections in the borough of Lambeth on 20 April 1978. A National Front meeting in the latter district on 15 April 1978 in fact necessitated the deployment of 2 400 police officers.

The Commission considers that in these circumstances it was not unreasonable for the competent authorities to prohibit all public processions other than customary ones during the relevant two months period, i.e. extending three days after the by-election in Lambeth. Having regard to the previous experience in Manchester where the National Front had circumvented a local ban by marching in another district it was also not unreasonable to extend the ban to the whole of the London police areas. The effect on other demonstrations, including the march proposed by the applicant association to be held on 22 April 1978 was not so serious as to cast doubt on the necessity of the ban as such. Even taking into account that the Commissioner of Police of the Metropolis took his decision knowing of the applicant association's plans, he was not in the Commission's opinion required to make special arrangements allowing for the realisation of these plans on the date envisaged. Whilst it was clear that the applicant association had wholly peaceful intentions it is nevertheless true that its statutory purposes were expressly directed against the National Front policies and it could therefore not be excluded that the proposed procession could also give rise to disorder.

Moreover, it would have been possible for the applicant association to organise its procession only two days after the date originally envisaged. On that date it could have held its procession anywhere outside the London police districts, and even within these districts it could and, in fact, did hold a meeting in another form than a public procession. The Commission considers that the applicant association could reasonably be expected to sustain the adverse effects of the ban on its planned procession which were not disproportionate to the aim pursued by that ban.

The Commission therefore concludes that the measure complained of, including its effect on the applicant association's planned procession, can be justified as being necessary in a democratic society within the meaning of Article 11 (2) of the Convention. It follows that the applicant association's complaint in this respect is manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

6. The applicant association has also complained that the ban of public processions in London was discriminatory and contrary to Article 14 of the Convention in several respects. This Article reads as follows :

"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

The Government have submitted that the applicant association's above complaint is incompatible with the provisions of the Convention insofar as it invoked Article 14 separately. The applicant association has however clarified that it did in fact mean to raise this complaint in relation to the enjoyment of

the rights under Article 11 of the Convention, and it is on this basis that the Commission will deal with it.

a) The applicant association has first complained of the exception made in the ban for processions of a religious, educational, festive or ceremonial character customarily held. It submits that the distinction made between these customary processions and all other public processions including the one proposed by itself lacked an objective and reasonable justification linked to the criteria in Article 11 (2) of the Convention, as customary processions could also result in disorder. The Commission observes, however, that the general possibility of customary processions resulting in disorder is irrelevant. As the application of the measure taken in the present case was limited in place and time it must be assumed that the competent authorities were able to foresee that none of the customary processions in London during the relevant time were likely to cause trouble, while they could not—in the absence of any obligation to inform the authorities in advance of a planned demonstration—be expected to know what other processions were going to take place. It was therefore not unreasonable for the authorities to assume that processions other than the customary events known to them were more likely than those to result in disorder. The Commission therefore considers that the distinction made did not amount to discrimination, within the meaning of Article 14 of the Convention, in relation to the exercise of the freedom of peaceful assembly (Art. 11) by the applicant association. This part of the application is therefore again manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

b. The applicant association has further complained that the measure in question discriminated against organisations which represented no threat to public order because they were treated in the same way as organisations which did in fact represent such a threat. However, even assuming that indiscriminate treatment of essentially different matters may under certain circumstances give rise to a problem under Article 14 of the Convention, the Commission considers that in the present case it is not necessary to deal with this problem. It is not in dispute that the applicant association does not advocate violence. Its difference in this respect from other organisations is, however, not in issue. What is in issue is the likelihood of demonstrations to result in public disorder, and in this respect it was not unreasonable for the authorities to apply an objective criterion rather than a subjective test relating to the violent or peaceful intentions of the organisers of such demonstrations. At least insofar as the applicant association's procession is concerned it is clear that the authorities considered it as involving a risk of disorder, and they did not thereby deliberately or arbitrarily put it in a category of demonstrations with which it had nothing to do. The Commission therefore fails to see any element of discrimination in the authorities' attitude. It follows that the applicant association's complaint in this respect is again manifestly ill-founded and must be rejected under Article 27 (2) of the Convention.

7. The Commission has finally considered the applicant association's complaint that the sanctions for non-compliance with the ban by which its planned procession was prohibited interfered with the right to security of person as guaranteed by Article 5 (1) of the Convention. However, the Commission finds that this claim has not been substantiated in the proceedings, and it must accordingly be rejected as being manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

For these reasons, the Commission

DECLARES THIS APPLICATION INADMISSIBLE:

(TRADUCTION)

EN FAIT

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été présentés par l'association requérante par l'intermédiaire de ses avocats, Mme Hilary Kitchin, solicitor, du service juridique du Conseil National des Libertés civiles (National Council for Civil Liberties), et le Professeur Jan Brownlie, peuvent se résumer comme suit :

1. L'association requérante, dénommée « Christians against Racism and Fascism » (Chrétiens contre le racisme et le fascisme/CARAF) est une organisation qui a été formellement constituée lors d'une conférence qui eut lieu à Londres le 28 janvier 1978, à l'initiative de plusieurs organisations ecclésiastiques parmi lesquelles le « Community and Race Relations Unit » du Conseil britannique des Eglises, la « Catholic Commission for Racial Justice » et le « Friends Social Responsibility Council » après une période de coopération informelle sur les questions concernant les relations entre les races depuis juin 1977.

Les buts déclarés du CARAF SONT :

- i. « S'unir dans l'amour de Dieu et du prochain, face à l'idéologie raciste et fasciste.
- ii. Agir comme porte-parole œcuménique de l'Eglise chrétienne sur les questions de racisme et de fascisme.
- iii. Faire prendre conscience aux chrétiens des dangers du fascisme et des menaces que représentent les organisations fascistes.

- iv. Favoriser les initiatives chrétiennes locales, visant à réduire l'efficacité de la propagande fasciste.
- v. Encourager les dirigeants ecclésiastiques à s'opposer au niveau national aux politiques et activités, qui sèment la discorde, d'organisations telles que le Front National et le Parti National.
- vi. Coopérer à d'autres initiatives destinées à promouvoir une justice raciale et à s'opposer au fascisme. •

2. Les principaux organes de l'association sont l'Assemblée annuelle et un Comité exécutif chargé de la direction générale des activités du CARAF. C'est le comité qui a décidé d'introduire la présente requête auprès de la Commission lorsqu'un défilé que l'Assemblée annuelle avait décidé de faire a été interdit parce qu'il tombait sous le coup d'une ordonnance rendue par le préfet de police métropolitaine en vertu de l'article 3, paragraphe 3 de la loi de 1936 sur l'ordre public.

3. La décision d'organiser un défilé qui irait de la cathédrale St. Paul, dans la City de Londres, à la cathédrale de Westminster, dans la City de Westminster, le 22 avril 1978, a été prise par la première assemblée annuelle du CARAF le 28 janvier 1978. Le défilé devait attirer l'attention du public sur le CARAF et promouvoir ainsi les buts de l'organisation. Celle-ci envisageait d'annoncer le défilé par un tract expliquant les buts du CARAF. Elle se proposait aussi de mettre en tête du défilé une grande bannière indiquant le titre entier de l'organisation et qui, étant la seule, aurait concentré l'attention sur l'unité chrétienne des participants au défilé. Celui-ci aurait été vu par une grande fraction du public, le long de son itinéraire et, en outre, la publicité préalable et les comptes rendus de l'événement auraient atteint encore beaucoup plus de gens. On entendait ainsi informer le public sur cette nouvelle organisation et sur l'importance que des organisations chrétiennes attachent à une opposition active au racisme et au fascisme. Cette information était considérée comme revêtant un intérêt particulier à une époque où les activités de groupes racistes et fascistes jouissaient d'une large publicité.

4. Bien que la loi n'exigeât pas que les projets relatifs au défilé fussent portés à la connaissance de la police, le CARAF n'en a pas moins informé la police de la City de Londres, notamment afin que des dispositions soient prises pour la circulation routière et afin d'éviter des difficultés avec la police le jour de la manifestation. Une réunion du président du Comité exécutif du CARAF, le Révérend Robert Nind, avec la police était prévue pour le 22 février 1978, mais elle a été reportée au 27 février pour que, semble-t-il, d'autres représentants de la police métropolitaine puissent y assister. Toutefois, cette nouvelle réunion fut finalement elle aussi annulée parce qu'entre temps le préfet de la police métropolitaine avait interdit par ordonnance tous les défilés publics pour une période de deux mois dans la circonscription de la police métropolitaine de Londres.

5. L'ordonnance était libellée ainsi :

• LOI DE 1936 SUR L'ORDRE PUBLIC

Considérant que nous, David Blackstock McNee, Préfet de police de la métropole, estimons que, vu les circonstances particulières prévalant dans notre circonscription, les pouvoirs qui nous sont conférés par le paragraphe 1 de l'article 3 de la loi de 1936 sur l'ordre public ne nous suffiront pas à empêcher que le déroulement de défilés publics dans le district de la police métropolitaine ne provoque de graves troubles publics.

Nous, David Blackstock McNee, Préfet de police de la métropole, avec l'agrément du Ministre de l'Intérieur et conformément aux pouvoirs qui nous sont conférés par le paragraphe 3 de ladite loi, interdisons par la présente ordonnance pour une durée de deux mois à compter du vendredi 24 février 1978 à 6 h, l'organisation de la catégorie suivante de défilés publics, à savoir tous les défilés publics autres que ceux de caractère religieux, éducatif, de fête ou de cérémonie se tenant traditionnellement dans le district de la police métropolitaine.

(Signé) David McNEE
Préfet de police de la métropole

Fait le 22 février 1978
New Scotland Yard
Londres, SW1H 0BG

Je certifie par la présente que l'ordonnance ci-dessus a été prise par le Préfet de police avec mon agrément.

(Signé) Merlyn REES
Ministre de l'Intérieur

6. L'interdiction a apparemment été édictée dans le but immédiat d'interdire un défilé dans le bourg londonien de Ilford, organisé par le Front National le 25 février 1978. Toutefois, comme cette interdiction ne prenait fin que le 24 avril 1978, elle avait pour effet d'interdire également le défilé de l'association requérante, envisagé pour le 22 avril 1978.

Le révérend Nind fit quelques tentatives pour que ce défilé fût reconnu comme étant de caractère religieux et à cette fin il proposa que le défilé suivît un itinéraire plus limité entre l'Abbaye et la Cathédrale de Westminster, un service devant avoir lieu à la fois à l'Abbaye et à la Cathédrale et le trajet devant se dérouler d'une manière calme et paisible, des chœurs en surplus devront ouvrir la marche. Vers le 28 février 1978, cette proposition fut communiquée à la police métropolitaine mais celle-ci répondit que le défilé continuait à être frappé par l'interdiction du préfet puisqu'il ne s'agissait pas d'un événement traditionnel. En raison du peu de temps qu'il restait avant le

22 avril 1978 pour prendre d'autres dispositions, il fut renoncé à de nouvelles négociations en vue de trouver une autre forme de défilé échappant à l'interdiction. Le CARAF demanda et obtint à la place l'autorisation de tenir une réunion publique à Hyde Park, sans défilé. La réunion de Hyde Park fit elle aussi l'objet de restrictions : le Ministère de l'environnement informa le Révérend Nind que la distribution de feuilles de cantiques n'était pas autorisée. L'association requérante fait valoir que l'effet de la manifestation sur le public a été sensiblement amoindri, le défilé n'ayant pas pu avoir lieu comme prévu initialement.

7. Le préfet de la police métropolitaine prit l'ordonnance d'interdiction du 22 février 1978 en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 3 de la loi de 1936 sur l'ordre public qui stipule que :

- Pouvoirs en vue de la sauvegarde de l'ordre public à l'occasion de défilés

1. Si le chef de la police, eu égard à l'époque, à l'endroit et aux conditions dans lesquelles un défilé public a lieu ou doit avoir lieu et à l'itinéraire choisi ou envisagé, a des motifs raisonnables de craindre que le défilé puisse provoquer de graves troubles publics, il peut imposer, par voie de directives aux personnes qui l'organisent ou y prennent part, les conditions qui lui semblent nécessaires à la sauvegarde de l'ordre public, y compris des conditions précisant l'itinéraire à suivre et des conditions interdisant au défilé de pénétrer dans tel ou tel emplacement public précisé dans les directives ;

Ce sous réserve que des conditions restreignant le déploiement de drapeaux, bannières ou emblèmes ne soient imposées en vertu de ces paragraphes que si elles sont raisonnablement nécessaires pour prévenir le risque d'atteinte à la paix.

2. ...

3. Si, à quelque moment que ce soit, le préfet de police de la City de Londres ou le préfet de police de la métropole estime qu'en raison d'une situation particulière prévalant dans sa circonscription ou dans une partie de celle-ci, les pouvoirs que lui confère le paragraphe 1 du présent article ne lui suffiront pas à empêcher que le déroulement de défilés publics ne provoque de graves troubles publics dans cette circonscription ou partie de circonscription, il peut, avec le consentement du Ministre de l'Intérieur, prendre une ordonnance interdisant, pour une durée n'excédant pas trois mois et précisée dans l'ordonnance, tous les défilés publics ou toute catégorie spécifiée de défilés publics, dans la circonscription de police ou dans une partie de celle-ci, selon le cas.

4. Toute personne qui omet sciemment de se conformer à l'une des directives ou conditions imposées en vertu du présent article, ou organise

ou aide à organiser un défilé public tenu ou devant se tenir en contravention à une ordonnance prise en vertu du présent article ou incite une personne à prendre part à pareil défilé, se rend coupable d'une infraction. »

8. Selon des renseignements fournis par le Ministre de l'Intérieur le 10 mars 1978, en réponse à une question écrite que lui avait posée au Parlement Mme Jo Richardson, député de Barking, ces mêmes pouvoirs avaient été exercés précédemment, aux occasions suivantes :

« Entre juin 1937 et la déclaration de la seconde guerre mondiale, dix ordonnances successives ont été prises en vertu de l'article 3, paragraphe 3, de la loi de 1936 sur l'ordre public pour interdire tous les défilés publics de caractère politique dans l'*East End* de Londres. Les deux premières étaient d'une durée de 6 semaines, les autres de 3 mois.

Une ordonnance a été prise en avril 1948 pour interdire tous les défilés publics de caractère politique pendant 3 mois dans l'*East End* et les quartiers de Stocke Newington, Stamford Hill et Hachney. Entre mai 1948 et février 1949 ont été prises trois ordonnances successives, d'une durée de trois mois chacune, qui interdisaient les défilés politiques dans tout le district de la police métropolitaine. Sept ordonnances, dans les mêmes termes et pour la même durée, ont été rendues en mars 1949, octobre 1949 et entre février 1950 et février 1951.

Des ordonnances ont été prises en septembre 1960 pour interdire pour une période de 3 mois à St Pancras tous les défilés publics autres que ceux revêtant un caractère exclusivement religieux ; en septembre 1961, pour interdire pendant 24 heures tout défilé public organisé par le *Comité des 100* dans le centre de Londres ; en août 1962, pour interdire pendant 48 heures tous les défilés politiques dans le district de la police métropolitaine et en juillet 1963 pour interdire pendant 48 heures tous les défilés politiques dans l'*East End* de Londres et les quartiers avoisinants. »

9. A la suite de l'ordonnance d'interdiction du 22 février 1978, il y eut au Parlement, le 27 février, un débat au cours duquel le Ministre de l'Intérieur a déclaré notamment que la loi de 1936 sur l'ordre public était en cours de révision mais que de l'avis des responsables de la police peu de changements seraient nécessaires. Il ajouta alors, en se référant en particulier à l'ordonnance d'interdiction en cause :

« Le point essentiel est que la décision doit être prise par le préfet de police de la métropole et, ailleurs, par les commissaires de police. J'ai mûrement réfléchi à cela. La décision est prise au nom de l'ordre public et je ne pense pas qu'elle devrait être rendue par le Ministre de l'Intérieur. Il est juste que celui-ci intervienne d'une certaine manière mais

aucun Ministre de l'Intérieur ne devrait prendre une pareille décision parce qu'il n'aime pas le défilé ou ceux qui y participent, ou parce qu'il pense qu'ils vont provoquer des troubles dans un quartier. Que signifient ces considérations ? La décision doit être prise par les officiers de police. J'applaudis à la décision prise par le préfet le week-end dernier et je l'ai approuvée. »

Plus tard, au cours du même débat, le Ministre de l'Intérieur a déclaré :

« Le préfet de police de la métropole a pris cette décision sans aucun conseil de ma part. »

(Hansard, 27 février 1978, colonnes 61-64).

10. Les motifs pour lesquels le préfet a rendu cette ordonnance ont été élucidés dans une correspondance ultérieure. Dans une lettre du 13 mars 1978 par laquelle il répondait à une demande écrite de Mme Jo Richardson, député de Barking et présidente du groupe des libertés civiles du Parti parlementaire travailliste, le préfet indiqua que la durée de 2 mois devait constituer une période apaisante après l'interdiction du défilé du Front National du 25 février 1978. Les lettres du Ministère de l'Intérieur du 18 avril 1978 à Mme Richardson et du 14 juin 1978 à Mme H., du Conseil National des libertés civiles, tentent de justifier l'étendue et la durée de l'interdiction nonobstant son effet sur d'autres défilés. Dans la lettre à Mme H., il est dit notamment :

« La situation se présente ainsi : toutes les demandes d'interdiction de défilés doivent émaner du commissaire local (ou à Londres du préfet de police) qui est tenu par la loi de prendre sa décision pour des motifs d'ordre public exclusivement. Les officiers de police sont toujours réticents à demander ces ordonnances, sauf si elles sont manifestement nécessaires pour empêcher de graves troubles publics, et le Ministre de l'Intérieur veille lui aussi à ce qu'il n'y ait pas d'entrave déraisonnable aux droits de réunion pacifique et de contestation publique. Vous noterez toutefois que, dans les circonstances qui ont conduit à prendre les ordonnances récentes, les officiers de police intéressés ont cherché à ce que les termes des ordonnances ne laissent pas aux organisateurs de défilés risquant d'entraîner de graves troubles publics la possibilité de les éluder par quelque subterfuge comme celui de dire que leur défilé avait un objectif non couvert par les termes des interdictions. A cette fin, les ordonnances se devaient d'être rédigées en termes larges, même si elles avaient ainsi pour effet d'interdire plusieurs défilés dans lesquels on ne voudrait pas normalement s'ingérer de quelque manière. L'article 3 de la loi de 1936 sur l'ordre public ne permet pas d'interdire des défilés isolés : une ordonnance doit interdire tous les défilés publics ou une catégorie précise de défilés publics, et le Ministre de l'Intérieur n'a pas le pouvoir de relever tel ou tel défilé des conditions d'une ordonnance ».

11. L'association requérante déclare qu'il n'est prévu ni recours contre l'ordonnance du préfet de police métropolitaine, ni contrôle judiciaire. Une ordonnance d'interdiction ne peut être attaquée que si elle est prise de mauvaise foi ou vise un défilé déterminé. Comme l'ordonnance en cause a été prise conformément aux principes de la législation qui reconnaissent un large pouvoir discrétionnaire au préfet de police et au Ministre de l'Intérieur, il n'y avait pas de motif de recours en l'espèce.

Grief et arguments juridiques de l'association requérante

1. L'association requérante soutient qu'elle ne dispose d'aucune voie de recours interne — à titre subsidiaire, d'aucune voie de recours efficace —, de caractère juridique au sens de l'article 26 de la Convention.

Pour ce qui est du délai de 6 mois, il ne devrait pas être calculé à compter de la date de l'ordonnance d'interdiction (22 février 1978) mais à compter de la date de la restriction effective des libertés de l'association requérante (22 avril 1978). L'ordonnance d'interdiction a créé une situation qui a duré deux mois mais il y avait encore une possibilité que l'ordonnance soit révoquée jusqu'à une date proche de celle prévue pour le défilé. Le grief de l'association vise le fait que cette interdiction demeurait en vigueur le 22 avril 1978. En outre, bien que la plainte de l'association requérante porte sur un acte administratif, l'ordonnance d'interdiction n'était nullement une décision définitive liée à quelque recours interne exercé par l'association requérante.

Selon l'association requérante, on doit donc considérer qu'elle s'est conformée aux conditions de l'article 26.

2. L'association requérante allègue des violations des articles 5, paragraphe 1, 10, 11 et 14 de la Convention et se réserve le droit d'ajouter d'autres allégations de violation de la Convention.

a. Quant à la violation alléguée de l'article 5, paragraphe 1 de la Convention, elle soutient que le droit à la liberté et à la sécurité de la personne comprend la liberté d'exercer un droit reconnu par la Convention en étant à l'abri d'une interdiction doublée d'un pouvoir d'arrestation. L'individu affecté par l'ordonnance ne dispose d'aucun recours contre l'effet de la décision sur ses actes, et aucune des procédures prévues par la loi ne s'applique à l'exercice des pouvoirs conférés par l'article 3 de la loi sur l'ordre public.

b. Quant à la violation alléguée de l'article 10 de la Convention, l'association requérante soutient que le défilé public envisagé constituait un moyen d'exprimer les vues de l'organisation et de ses partisans et d'informer le public de la préoccupation des chrétiens devant les idées et organisations racistes et fascistes. L'interdiction du défilé a empêché l'association requérante d'exprimer et de communiquer ces vues.

Elle soutient que cette ingérence ne se justifiait pas en l'absence d'une menace de troubles représentée par le défilé envisagé. Celui-ci était pacifique et régulier et en tant que tel, évitant les conflits et la provocation, aurait été la manifestation d'une expression politique normale dans une société démocratique. Son interdiction ne saurait donc se justifier comme étant nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale ou à la prévention du crime.

Si l'on redoutait des troubles à cause du défilé de l'association requérante, il faut noter qu'un temps très long se serait écoulé depuis la manifestation du Front National du 25 février 1978, à propos de laquelle de pareilles craintes paraissaient justifiées. La requérante estime, quant aux craintes de troubles éventuels, que l'interdiction constituait une réaction déraisonnable et démesurée, en particulier pour ce qui est de sa durée d'application, et qu'elle était donc contraire à l'article 10.

c. Quant à la violation alléguée de l'article 11 de la Convention, l'association requérante soutient qu'il y a eu aussi ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté de réunion pacifique, et que cette ingérence ne saurait se justifier, pour les mêmes raisons que l'ingérence dans l'exercice de sa liberté d'expression.

d. L'association requérante met un accent particulier sur l'allégation selon laquelle la mesure incriminée était aussi discriminatoire et contraire à l'article 14 de la Convention.

Elle soutient à cet égard que les pouvoirs reconnus aux officiers de police par l'article 3 de la loi de 1936 sur l'ordre public sont disproportionnés aux nécessités de l'ordre public en ce que leurs effets s'exercent sans discernement et qu'il s'ensuit une discrimination contre les organisations qui ne représentent aucune menace pour l'ordre public. L'association requérante souligne que le défilé envisagé ne pouvait en aucune manière se comparer aux manifestations du Front National et que les autorités ont en fait admis qu'il n'aurait pas dû subir d'entrave. A son avis, la non-discrimination au sens de l'article 14 suppose que, si des organisations semblables peuvent être traitées de manière semblable, il est discriminatoire de soumettre aux mêmes conditions des types ou des catégories d'activités ou d'opinions fondamentalement dissemblables.

L'association requérante s'élève également contre la distinction faite entre le défilé qu'elle envisageait et les défilés traditionnels qui étaient exclus de l'interdiction. Elle estime que cette distinction est sans rapport avec les dispositions des articles 10 et 11 et que son caractère déraisonnable est accentué par le fait que, comme les défilés traditionnels, le défilé envisagé ne fait ressortir aucune nécessité particulière de prévenir des troubles.

.....

EN DROIT

1. L'association requérante se plaint de l'interdiction décidée par les autorités de police de Londres en vertu de l'article 3, paragraphe 3 de la loi de 1936 sur l'ordre public, pour la période du 24 février au 23 avril 1978 et qui frappait tous les défilés publics autres que les défilés traditionnels de caractère religieux, éducatif, de fête ou de cérémonie. L'association requérante considère que cette mesure, pour autant qu'elle a affecté son projet d'organisation un défilé à Londres le 22 avril 1978, a porté atteinte de manière injustifiée à ses droits à la liberté d'expression (article 10 de la Convention) et à la liberté de réunion pacifique (article 11 de la Convention). Elle allègue en outre que la mesure était discriminatoire et contraire à l'article 14 de la Convention à plusieurs égards, et enfin que les sanctions auxquelles aurait donné lieu une contravention à l'interdiction ont porté atteinte de manière injustifiée au droit à la sûreté de la personne garanti par l'article 5 de la Convention.

2. La Commission fait d'abord observer que la mesure incriminée était une disposition générale prise par la police pour une certaine période dans l'exercice des pouvoirs que lui confère la législation pertinente. Ces dispositions s'imposaient à quiconque — y compris l'association requérante — souhaitait organiser un défilé à Londres au cours de la période en cause, mais aucune autre décision administrative n'avait à être prise quant à l'action envisagée par l'association : celle-ci ne disposait pas non plus d'un recours pour contester la mesure en tant que telle ou son application au défilé projeté pour le 22 avril 1978. La question de l'épuisement des voies de recours internes, selon l'article 26 de la Convention, ne se pose donc pas pour l'association requérante et, partant, la seule question à examiner sous l'angle de cet article est celle de savoir si la requête a été introduite à temps, c'est-à-dire dans le délai de six mois qui y est prévu. Ce délai court normalement à partir de la décision interne définitive mais lorsque, comme en l'espèce, aucune décision interne n'est nécessaire pour l'application d'une mesure générale au cas particulier, la date à retenir est celle à laquelle le requérant a été effectivement affecté par cette mesure. En l'occurrence, cette date est celle à laquelle devait avoir lieu le défilé projeté par l'association requérante, c'est-à-dire le 22 avril 1978. La requête ayant été introduite devant la Commission le 29 août 1978, soit moins de six mois après la date du défilé projeté, elle ne peut être rejetée pour inobservation des conditions de l'article 26 de la Convention, et la Commission se trouve donc appelée à examiner les griefs de l'association requérante.

3. L'association requérante prétend que l'interdiction du défilé qu'elle envisageait a porté atteinte à son droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention. La Commission bornera toutefois l'examen de la requête aux aspects relatifs aux articles 11 et 14 de la Convention. Comme dans le cas de la requête N° 8191/78 (Rassemblement jurassien et Unité jurasienne contre la Suisse, décision sur la recevabilité du 10 octobre 1979, D.R. 17 p. 93), les allégations fondées sur l'article 10 doivent être considérées

comme subsidiaires par rapport à celles se rapportant au droit de réunion pacifique. Le problème de la liberté d'expression ne peut, en l'espèce, être séparé de celui de la liberté de réunion, tel que le garantit l'article 11, et c'est de cette dernière liberté qu'il s'agit au premier chef. Dans les circonstances de la cause, il n'est donc pas nécessaire de s'arrêter à l'article 10.

4. Aux termes de l'article 11 de la Convention :

• 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. •

L'association requérante prétend que l'interdiction du défilé qu'elle envisageait a porté atteinte à son droit à la liberté de réunion pacifique telle que le garantit cette disposition. Le Gouvernement défendeur, tout en n'élevant pas d'objection à l'application du concept de liberté de réunion à une manifestation sous forme de défilé public, exprime des doutes quant à l'applicabilité de l'article 11 en l'espèce parce que le défilé projeté par l'association requérante n'aurait pas été, à ses yeux, « pacifique », eu égard à la possibilité d'actions de la part d'opposants et extrémistes.

La Commission admet que la liberté de réunion pacifique ne couvre pas seulement les réunions statiques mais aussi les défilés publics. C'est de plus une liberté qui peut être exercée non seulement par les individus participants à pareille manifestation mais aussi par les organisateurs, y compris un organe constitué comme l'association requérante.

En vertu de l'article 11, paragraphe 1 de la Convention, le droit à la liberté de réunion pacifique est garanti à quiconque a l'intention d'organiser une manifestation pacifique. De l'avis de la Commission, la possibilité de contre-manifestations violentes, ou celle que des extrémistes aux intentions violentes non-membres de l'association organisatrice se joignent à la manifestation, ne peuvent, comme telles, supprimer ce droit. Même s'il existe un risque réel qu'un défilé public soit à l'origine de troubles par suite d'événements échappant au contrôle des organisateurs, ce défilé ne sort pas pour cette seule raison du champ d'application de l'article 11, paragraphe 1 de la Convention, et toute restriction imposée à pareille réunion doit être conforme aux termes du paragraphe 2 de cette disposition. Il s'ensuit que l'association

requérante, en l'espèce, peut à bon droit se prétendre victime, au sens de l'article 25 de la Convention, d'une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté de réunion garanti par l'article 11, paragraphe 1 de la Convention, et que cette ingérence doit pouvoir se justifier aux termes de l'article 11, paragraphe 2.

5. Cette disposition exige d'abord que toute restriction à la liberté de réunion pacifique soit prévue par la loi. A cet égard, il n'est pas contesté que l'interdiction de tous les défilés publics à Londres au cours de la période entrant en ligne de compte était couverte par l'article 3, paragraphe 3 de la loi de 1936 sur l'ordre public. Il ne fait pas de doute pour la Commission que cette mesure était réellement prévue par la loi, comme l'exige l'article 11, paragraphe 2 de la Convention.

La même disposition exige ensuite que la restriction de la liberté de l'association requérante ait l'un des buts légitimes qui y sont énumérés. Elle autorise entre autres des restrictions imposées dans l'intérêt de la sûreté publique, de la défense de l'ordre et de la prévention du crime, ou de la protection des droits et libertés d'autrui. Tels sont les buts invoqués par le Gouvernement en l'espèce. La Commission admet que chacun de ces buts peut entrer en ligne de compte et qu'en particulier les mesures en cause dans les circonstances de l'espèce ont été prises en vue de la défense de l'ordre, ce que confirment non seulement le titre et le texte de la législation applicable, mais aussi la description non contestée que le Gouvernement fait de la situation dans laquelle elle a été appliquée, ainsi que les termes mêmes de l'interdiction du 22 février 1978. De fait, il y est fait référence à l'existence de circonstances particulières dans lesquelles l'imposition de conditions prévues à l'article 3, paragraphe 1 de la loi sur l'ordre public était considérée comme ne suffisant pas à empêcher que de « graves troubles publics » soient provoqués par l'organisation de défilés publics. La Commission constate donc que la mesure incriminée avait pour but ceux autorisés par l'article 11, paragraphe 2 de la Convention.

Enfin, la disposition susmentionnée de la Convention exige que toute restriction imposée à l'exercice de la liberté de réunion pacifique soit nécessaire, dans une société démocratique. C'est à cet égard que les parties sont en total désaccord quant à la justification de la mesure incriminée. L'association requérante conteste la nécessité, dans une société démocratique, des larges pouvoirs que la loi de 1936 sur l'ordre public confère à la police, et la nécessité de les exercer à propos d'une manifestation pacifique comme celle qu'elle envisageait d'organiser le 22 avril 1978. Le Gouvernement, en revanche, invoquant la marge d'appréciation reconnue aux Hautes Parties Contractantes par la disposition susmentionnée de la Convention, considère la mesure prise comme nécessaire. Selon lui, il faut tenir compte de l'atmosphère tendue qui régnait à Londres à l'époque des faits, telle qu'elle est décrite dans son mémoire, en particulier de la crainte très réelle que des troubles publics soient

provoqués par les défilés et manifestations du Front National à propos de questions analogues. Le Gouvernement soutient donc que l'extension de l'interdiction jusqu'en avril 1978 et son application au défilé projeté par l'association requérante, par crainte que des troubles soient provoqués par des opposants ou des extrémistes, se justifiait au regard de l'article 11, paragraphe 2.

La Commission relève que la législation adoptée par le Royaume-Uni pour la défense de l'ordre à propos des défilés publics, tout en n'excluant pas la possibilité d'imposer des conditions particulières au déroulement d'une manifestation déterminée, ne permet pas d'interdire pareilles manifestations dans un cas isolé. La loi de 1936 sur l'ordre public ne prévoit que des mesures générales telle l'interdiction de tous les défilés publics ou d'une catégorie de défilés publics, dans un certain quartier, pendant une période déterminée. La Commission reconnaît que cette situation juridique résulte de considérations visant à garantir une application de la loi égale pour tous, en ce qu'elle tend à exclure toute possibilité de prendre des mesures arbitraires contre une manifestation particulière.

Une interdiction générale des manifestations ne peut se justifier que s'il existe un risque réel qu'elles aboutissent à des troubles qu'on ne peut empêcher par d'autres mesures moins rigoureuses. A ce propos, l'autorité doit aussi tenir compte de l'effet d'une interdiction sur les défilés qui ne font pas eux-mêmes courir de risques à l'ordre public. Ce n'est que si l'inconvénient dû au fait que de pareils défilés soient touchés par l'interdiction est manifestement dépassé par les considérations de sécurité justifiant cette interdiction, et que s'il n'existe aucune possibilité d'éviter de tels effets secondaires indésirables de l'interdiction en circonscrivant étroitement sa portée, du point de vue de son application territoriale et de sa durée, que l'interdiction peut être considérée comme nécessaire au sens de l'article 11, paragraphe 2 de la Convention.

Ceci posé, la Commission constate que la situation qui prévalait en Angleterre à l'époque des faits, telle qu'elle est décrite par le Gouvernement et apparemment non contestée par l'association requérante, se caractérisait par une atmosphère tendue à une série d'émeutes et de troubles, occasionnés par des défilés publics du Front National et des contre-manifestations. Bien que des contingents de police tout à fait considérables aient été déployés à chaque occasion, il n'a pas été possible d'empêcher que de graves dommages ne soient causés aux personnes et aux biens. De pareilles manifestations étaient imminentes dans plusieurs quartiers de Londres où s'étaient produits les affrontements les plus graves à l'occasion d'un défilé du Front National à peu près six mois auparavant, en août 1977. Un défilé du Front National avait été annoncé pour le 25 février 1978 dans le bourg de Redbridge et l'on devait s'attendre à d'autres à propos d'élections parlementaires partielles dans le bourg de

Lambeth, le 20 avril 1978. Une réunion du Front National dans ce quartier le 15 avril 1978 avait en fait rendu nécessaire le déploiement de 2400 agents de police.

La Commission estime que dans ces circonstances il n'était pas déraisonnable que les autorités compétentes interdisent tous les défilés publics autres que les défilés traditionnels pendant la période de deux mois dont il s'agit, c'est-à-dire jusqu'à trois jours après les élections partielles de Lambeth. Etant donné que précédemment, à Manchester, le Front National avait éludé une interdiction locale en défilant dans un autre quartier, il n'était pas non plus déraisonnable d'étendre l'interdiction à toutes les circonscriptions de la police de Londres. L'effet sur d'autres manifestations, y compris le défilé envisagé par l'association requérante pour le 22 avril 1978, n'était pas assez grave pour faire mettre en doute la nécessité de l'interdiction en tant que telle. Même en tenant compte du fait que le préfet de police de la métropole a pris sa décision en connaissant les projets de l'association requérante, la Commission estime qu'il n'était pas tenu de prendre des dispositions spéciales autorisant la réalisation de ces projets à la date envisagée. S'il est constant que l'association requérante avait des intentions tout à fait pacifiques, il n'est pas moins vrai que ses buts statutaires étaient expressément dirigés contre la politique du Front National et l'on ne pouvait donc exclure que le défilé envisagé pût, lui aussi, entraîner des troubles.

De plus, l'association requérante aurait pu organiser son défilé deux jours seulement après la date initialement prévue. A cette date elle aurait pu organiser son défilé ailleurs que dans les districts de la police de Londres, et elle pouvait même organiser et, en fait, elle a organisé une réunion à l'intérieur de ces districts sous une forme autre qu'un défilé public. La Commission considère que l'on pouvait raisonnablement s'attendre que l'association requérante accepte les effets inopportuns de l'interdiction sur le défilé qu'elle envisageait, effets qui n'étaient pas disproportionnés au but poursuivi par l'interdiction.

La Commission en conclut que la mesure incriminée, y compris son effet sur le défilé envisagé par l'association requérante, se justifie comme étant nécessaire dans une société démocratique, au sens de l'article 11, paragraphe 2 de la Convention. Il s'ensuit que le grief de l'association requérante à cet égard est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27, paragraphe 2 de la Convention.

6. L'association requérante se plaint aussi que l'interdiction de défilés publics à Londres était discriminatoire et contraire à l'article 14 de la Convention à plusieurs égards. Cet article se lit ainsi :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente 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. »

Le Gouvernement soutient que le grief susmentionné de l'association requérante est incompatible avec les dispositions de la Convention pour autant qu'il se fonde sur l'article 14 pris isolément. L'association requérante précise toutefois qu'elle entend, en réalité, formuler ce grief en relation avec la jouissance des droits prévus par l'article 11 de la Convention et c'est ainsi que la Commission l'examinera.

a. L'association requérante se plaint d'abord de l'exception faite dans l'interdiction en faveur des défilés de caractère religieux, éducatif, de fête ou de cérémonie qui ont lieu traditionnellement. Elle soutient que la distinction faite entre ces défilés et tous les autres défilés publics, y compris celui qu'elle envisageait elle-même, manquait de justification objective et raisonnable, selon les critères de l'article 11, paragraphe 2 de la Convention, puisque les défilés traditionnels peuvent eux aussi donner lieu à des troubles. La Commission fait toutefois observer que la possibilité, en général, que des défilés traditionnels entraînent des troubles est ici sans pertinence. Comme l'application de la mesure prise en l'espèce était limitée dans le temps et l'espace, on doit supposer que les autorités compétentes étaient en mesure de prévoir qu'aucun des défilés traditionnels de Londres au cours de la période en question ne risquait de provoquer des troubles, alors qu'on ne pouvait s'attendre qu'elles sachent — en l'absence de toute obligation de les informer à l'avance d'une manifestation envisagée — quels autres défilés allaient avoir lieu. Il n'était donc pas déraisonnable que les autorités pensent que des défilés ne figurant pas parmi les événements traditionnels connus d'elles risquaient davantage que ces derniers de provoquer des troubles. La Commission estime en conséquence que la distinction faite ne constituait pas une discrimination, au sens de l'article 14 de la Convention, quant à l'exercice par l'association requérante de la liberté de réunion pacifique (article 11). Cette partie de la requête est donc elle aussi manifestement mal fondée au sens de l'article 27, paragraphe 2 de la Convention.

b. L'association requérante se plaint aussi que la mesure incriminée ait entraîné une discrimination à l'encontre des organisations qui ne présentaient aucune menace pour l'ordre public, parce qu'elles ont été traitées de la même manière que des organisations qui, elles, en présentaient une. Toutefois, à supposer même qu'un traitement indifférencié de questions fondamentalement différentes puisse dans certaines circonstances poser un problème sur le terrain de l'article 14 de la Convention, la Commission estime qu'en l'espèce il n'est pas nécessaire d'aborder celui-ci. Il n'est pas contesté que l'association requérante ne préconise pas le recours à la violence, mais il est ici sans importance qu'elle se distingue à cet égard d'autres organisations. Ce qui est décisif, c'est la probabilité que des manifestations provoquent des troubles publics et, à cet égard, il n'était pas déraisonnable que les autorités appliquent un critère objectif et non un

critère subjectif reposant sur les intentions violentes ou pacifiques des organisateurs de pareilles manifestations. De moins pour ce qui concerne le défilé envisagé par l'association requérante, il est clair que les autorités l'ont considéré comme comportant un risque de troubles et elles ne l'ont donc pas rangé délibérément ou arbitrairement dans une catégorie de manifestations avec lesquelles il n'avait pas de rapport. Partant, la Commission n'aperçoit aucun élément de discrimination dans l'attitude des autorités. Il s'ensuit que le grief de l'association requérante à cet égard est lui aussi manifestement mal fondé et doit être rejeté conformément à l'article 27, paragraphe 2 de la Convention.

7. La Commission a enfin examiné le grief de l'association requérante selon lequel les sanctions pour inobservation de l'interdiction qui a frappé le défilé qu'elle envisageait portaient atteinte au droit à la sûreté de la personne garanti par l'article 5, paragraphe 1 de la Convention. Toutefois, la Commission constate que ce grief n'a pas été développé au cours de la procédure et doit donc être rejeté comme étant manifestement mal fondé, au sens de l'article 27, paragraphe 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.