

APPLICATION/REQUÊTE N° 9905/82

A. Association and H. v / AUSTRIA

Association A. et H. c/AUTRICHE

DECISION of 15 March 1984 on the admissibility of the application

DÉCISION du 15 mars 1984 sur la recevabilité de la requête

Article 11 of the Convention : *The ban on a meeting, apparently supporting union with Germany and other pan-German propaganda, negating the concept of an Austrian nation, constituted an interference with the applicants' freedom of assembly, which was prescribed by law and necessary for reasons of national security, given Austria's international obligations to prohibit and discourage any such union.*

Article 25 of the Convention : *A political party and one of its members may both claim to be victims of a violation of the Convention, when they have been prevented, by state authority, from holding /attending a political meeting.*

Article 26 of the Convention : *When an application is lodged by two parties the Commission may, in certain circumstances, examine the entire application despite the fact that only one party has exhausted domestic remedies.*

Article 11 de la Convention : *L'interdiction d'un meeting visant manifestement à nier le concept de nation autrichienne, à prôner l'union de l'Autriche et de l'Allemagne et à une propagande pangermaniste constitue une ingérence dans l'exercice de la liberté de réunion qui, en l'espèce, était prévue par la loi et nécessaire à la sécurité nationale, en raison notamment des obligations internationales assumées par l'Autriche à l'encontre d'une pareille union.*

Article 25 de la Convention : *Un parti politique et l'un de ses membres peuvent tous deux se prétendre victime d'une violation de la Convention du fait de l'interdiction officielle d'une réunion politique organisée par le premier et à laquelle le second entendait assister.*

Article 26 de la Convention : La Commission peut, dans certaines circonstances, examiner l'ensemble d'une requête introduite par deux personnes, alors même que l'une seulement a épuisé les voies de recours internes.

THE FACTS

(français : voir p. 193)

The applicant association, A., is a political party recognised under Austrian law. The second applicant, an Austrian citizen born in 1951 and resident in Vienna, is its chairman. He has filed an earlier application concerning a different matter (No. 8514/79), which the Commission declared inadmissible on 16 October 1980.

On 5 June 1978 the applicant association, in accordance with Section 2 of the Assembly Act (Versammlungsgesetz, Fed. Law Gazette No. 98/1953), gave notice to the Vienna police authority (Bundespolizeidirektion) of a public meeting to be held in a Viennese inn on the evening of 17 June. Included with the notification was a leaflet proposing to advertise the meeting. From this it appeared that the meeting was to commemorate the Day of German Unification (Tag der deutschen Einheit), which is a national holiday in the Federal Republic of Germany, in remembrance of the East Berlin revolt of 17 June 1953 in favour of German reunification. The leaflet also contained a map depicting the territories of Austria, the Federal Republic of Germany, and the German Democratic Republic (with frontiers) in white, whereas other areas such as Alsace-Lorraine, the South Tyrol, the Sudetenland and East and West Prussia were shown with hatchmarks.

On 15 June 1978 the police authority decided to prohibit the meeting under Section 6 of the Assembly Act which reads as follows:

"Assemblies the purpose of which is contrary to the criminal laws or the holding of which presents a danger for the public security or for the public well-being must be prohibited by the authority."

In the instant case the prohibition was based on a potential danger to the public well-being.

In the reasons reference was made in particular to Article 4, para. 2 of the State Treaty of 1955 (Fed. Law Gazette No. 152/1955). Insofar as it is relevant, this provision reads as follows:

"... Austria shall not ... take any measures likely, directly or indirectly, to promote political or economic union with Germany ... Austria further undertakes to prevent within its territory any act likely, directly or indirectly, to promote such union and shall prevent the existence, resurgence and activities of any organisations having as their aim political or economic union with Germany, and pan-German propaganda in favour of union with Germany."

It was stated that the above leaflet, by its text taken together with the map, could only be understood as pan-German propaganda. The holding of a meeting under the title "17 June - Day of German Unification" was objectively an activity likely to promote, at least indirectly, political or economic union with Germany. As Austria was obliged under the provisions of the State Treaty to prevent any activities of this kind, the meeting had to be considered as presenting a danger to the public well-being, and, accordingly, had to be prohibited under the Assembly Act.

The applicants' appeal was rejected by the Provincial Police Headquarters (Sicherheitsdirektion) for Vienna on 10 August 1979. It confirmed the reasoning of the police authority of first instance, adding that account must also be taken of the A. party program of 1976, which contained an explicit refusal to recognise an "Austrian nation" and instead emphasised the "German character of this territory". The program further claimed "the national unity and freedom of the whole German nation, including territories at present under foreign occupation". This showed that the idea of "German unification" to be propagated at the meeting in question in fact amounted to pan-German propaganda, contrary to Article 4, para. 2 of the State Treaty. This provision had not been abrogated by the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Fed. Law Gazette No. 377/1972) as claimed by the applicants, nor was there a violation of the principle of equality before the law, as stipulated in Section 7 of the Federal Constitution.

The applicants' further appeal to the Federal Ministry for the Interior was also rejected by a decision of 14 February 1980. It stated that neither the Final Declaration of the Helsinki Conference on Security and Co-operation in Europe, nor the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, nor the Constitutional Law for the Implementation of this Convention (Fed. Law Gazette No. 390/73) had abrogated Article 4 of the State Treaty. There had been no racial discrimination of the second applicant, contrary to Article 1 of this Constitutional Law, by failure to take his "nationality" sufficiently into account. The applicant political party was bound by the Austrian law, including the Assembly Act. The leaflet advertising the intended meeting showed that the A.'s purpose was not only to fight for unification between West and East Germany, but that it continued to promote ideas incompatible with the Proclamation of Independence of Austria of 27 April 1945 (StGBI. No. 1/1945) by failing to recognise that the 1938 Anschluss of Austria to Germany was null and void. The map in fact showed Austria as part of Greater Germany as it existed before 1945. The police authorities had therefore rightly assumed that the purpose of the intended meeting was to promote pan-German ideas. By Article 4 of the State Treaty, Austria was under an international obligation to prevent such propaganda, and meetings such as the one at issue, therefore, had to be prohibited under Section 6 of the Assembly Act, as being contrary to the public well-being.

The applicants then lodged a constitutional complaint in which they invoked, inter alia, Articles 10, 11 and 14 of the European Convention on Human Rights. The

Constitutional Court rejected the complaint by a decision of 15 December 1981. It stated that, in view of the contents of the leaflet announcing the meeting, the authorities had rightly assumed that the applicants intended to abuse the idea of German unification (commonly used in the Federal Republic of Germany in order to promote reunification with the German Democratic Republic), by extending it to Austria, and thus engaging in pan-German propaganda which Austria was obliged to prevent under Article 4, para. 2 of the State Treaty. It was, therefore, justified to assume that a meeting with this purpose would present a danger to public security and public well-being. The prohibition was not based on the use of the words "German, Germany, German nation" ("deutsch", "Deutschland", "deutsche Volksgemeinschaft"), and, therefore, the applicants were wrong in claiming that its ground was the fact that the organisers or participants of the meeting belonged to a specific race or that they were of a specific national or ethnic origin. Article 4 of the State Treaty had not been abrogated by the Final Declaration of the Helsinki Conference, nor by Article 10 of the Convention, which subjected freedom of expression to the restrictions stipulated in para. 2. These restrictions covered the prohibition of pan-German propaganda. The prohibition of the meeting was in line with Section 6 of the Assembly Act, and did not violate the applicants' right to freedom of assembly, as guaranteed by the Austrian constitutional provisions (Article 12 of the Basic Law 1867, item 3 of the resolution of the Provisional National Assembly, StGBI. No. 3/1918), and by Article 11 of the Convention. Nor did it violate any other of their constitutional rights including the principle of equality. Furthermore there were no doubts as to the constitutionality of the legal provisions applied.

No further remedy was open to the applicants from the Constitutional Court's above decision.

COMPLAINTS

The applicants now complain that the prohibition interfered with their Convention rights, in particular their right to freedom of assembly, as guaranteed by Article 11 of the Convention. They further invoke Articles 14, 17 and 18 of the Convention.

The applicants claim that there has been no activity contrary to the State treaty. A map showing the territories of German language and settlement, the commemoration of the events of 17 June 1953, and the proposition that Austrians belong to the German people or the German nation do not imply any claim for political or economic union of Austria with Germany (Anschluss).

The applicants further claim that their right to hold meetings, such as the intended, one is guaranteed by constitutional provisions enacted subsequent to the State Treaty, including Article 11 of the Convention. They challenge the authorities' holding that Article 11, para. 2 covers the prohibition of this meeting. In their view,

the exception clause in this provision has been invoked, contrary to the stipulations in Articles 17 and 18 of the Convention, in order to deprive "members of the German people in Austria" of their rights. In the last analysis, this argument could even be invoked to prohibit the use of the German language in Austria because also this could be seen as promoting political or economic union with Germany. In the applicants' view it is not correct that the prohibition was not based on the use of the words "German", "Germany" and "German nation", as it was exactly these terms, and their illustration by a drawing, which had been invoked as the reason for the prohibition of the applicants' meeting. In this way the exception clause in Article 11, para. 2 had been abused to discriminate against them on the grounds of their national identity. The discrimination consisted in the fact that it was forbidden to "German Austrians" to claim, at a meeting, "their national identity and their individual and collective human rights as members of their people". This, it is submitted, is contrary not only to Article 5.d.ii of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, but also to Article 14 of the Convention.

The applicants finally invoke Article VIII of the Final Declaration of Helsinki (right to free self-determination of all peoples), which has been signed by Austria. They submit that, even if it has not created any binding international obligations, this Declaration must be taken into account in interpreting Article 11, para. 2 of the Convention. In their view, it is illogical for the Austrian authorities to invoke reasons of State security in respect of a meeting which purports to promote ideas which the State itself has undertaken to respect. This is, in their view, contrary to Article 18 of the Convention.

THE LAW (Extract)

1. The applicants claim that their right to freedom of assembly, as guaranteed by Article 11 of the Convention, has been unjustifiably interfered with by the prohibition of a meeting by which they intended to commemorate the Day of German Unification. They consider that this restriction of their freedom of assembly was not covered by Article 11, para. 2 of the Convention, and that it was, in fact, abusive and contrary to Articles 17 and 18 of the Convention. They further claim to have been discriminated against, in the exercise of their above Convention right, on account of their German race or national origin, and that this was contrary to Article 14 of the Convention.

2. The first applicant is a political party which proposed to organise the above meeting, and the second applicant is this party's chairman and legal representative who would have participated in the meeting. Although only the first applicant was a party to the domestic proceedings, the second applicant was equally affected by the ban. As the right invoked by the applicants, namely freedom of assembly under Article 11 of the Convention, can be exercised both by the organiser of a meeting, even if it should be a legal person as in the present case, and by the individual

participants, the Commission accepts that both applicants are entitled to claim to be victims (in the sense of Article 25 of the Convention) of a violation of their rights under Article 11 (cf. application No. 8440/78, *Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom*, D.R. 21, 138).

3. It is true that only the first applicant has exhausted the domestic remedies in accordance with Article 26 of the Convention. However, in view of the particular circumstances, the second applicant can be absolved from doing the same as his complaint, although presented from a different angle, is virtually the same as that of the first applicant. The Commission is therefore required to deal with the substance of the complaints in respect of both applicants.

4. The meeting in question has been banned, and this clearly constituted an interference with the applicants' right to freedom of peaceful assembly as guaranteed by Article 11, para. 1 of the Convention. This interference therefore needs to be justified under Article 11, para. 2.

5. In order to be compatible with this provision, any interference with the exercise of the above right must (a) be prescribed by law, (b) pursue one of the legitimate purposes enumerated there, and (c) be necessary in a democratic society in order to achieve this purpose.

6. The restriction of the applicants' freedom of assembly was based on Section 6 of the Assembly Act, read in conjunction with Article 4, para. 2 of the State Treaty. As regards the last-mentioned provision, the applicants' suggestion that it has been abrogated by subsequent legislation or international instruments is clearly unfounded, as stated by the Constitutional Court. There is furthermore no indication that these provisions have been applied in an arbitrary or unreasonable manner to the facts at issue. In particular, the authorities' assumption that the proposed meeting was likely to be used for pan-German propaganda in favour of union with Germany is clearly supported by the facts. This is shown not only by the declared purpose of the meeting to celebrate the Day of German Unification, and the map illustrating what the applicants considered to be the territorial basis of German unification, but also by the A. party program, which the authorities could reasonably take into consideration as additional evidence relevant to their decisions. The negation of the concept of an Austrian nation in this program and the emphasis laid on the German character of Austria, justified the authorities' fear that the proposed meeting might be used as a platform to activate a policy against Austrian independence and separation from Germany. This is also confirmed by the applicants' subsequent invocation of the principle of self-determination, as confirmed by the Helsinki Conference. The invocation of this principle, in relation to the applicants' activities as a political party in Austria, can only mean that they do not accept that the Austrian people have already exercised their right to free self-determination by proclaiming an independent Austrian State, and by accepting through international undertakings, freely

entered into, its permanent separation from Germany. To prohibit activities aimed at changing this situation is both an international obligation of Austria and a requirement of her domestic legislation.

The restriction complained of was therefore "prescribed by law" within the meaning of Article 11, para. 2 of the Convention.

7. According to the final domestic decision in this case, i.e. the decision of the Constitutional Court of 15 December 1981, the ban of the meeting was justified because it presented a danger to the public security and the public well-being. In view of this finding, the Commission considers that the measure was taken "in the interests of national security", as permitted by Article 11, para. 2 of the Convention.

8. The Commission further finds that the ban of the meeting in question can also be considered as being "necessary in a democratic society". In the particular case, this necessity arose from the obligation of the Austrian authorities to implement the provisions of Article 4, para. 2 of the State Treaty, which constitute binding international obligations for Austria, and which require the prevention of any activities aimed at union with Germany, including pan-German propaganda to this end. Although other avenues might have been open to the authorities to prevent the occurrence of pan-German propaganda at the meeting, the Commission finds that even the total ban of this meeting was not disproportionate in the circumstances.

The Commission therefore concludes that there is no appearance of a violation of Article 11 in this case and the applicants' complaint in this respect must accordingly be rejected as being manifestly ill-founded within the meaning of Article 27, para. 2 of the Convention.

.....

(TRANSLATION)

EN FAIT

L'association requérante A. est un parti politique ... reconnu en droit autrichien. Le second requérant, ressortissant autrichien né en 1951 et habitant Vienne, en est le président. Il avait déposé, à propos d'une autre question, une requête (n° 8514/79) que la Commission a déclarée irrecevable le 16 octobre 1980.

Le 5 juin 1978, conformément à l'article 2 de la loi sur les réunions (Versammlungsgesetz, Gazette Féd. Lois n° 98/1953), l'association requérante a informé la direction de la police de Vienne (Bundespoliczcidirektion) qu'elle tiendrait une réunion publique dans une auberge viennoise dans la soirée du 17 juin. A la notification était jointe le tract par lequel A. annoncerait la réunion. Il ressortait du texte de ce tract que la réunion visait à commémorer la journée de l'unification allemande (Tag der deutschen Einheit), fête nationale en République Fédérale d'Allemagne en souvenir de la révolte qui eut lieu à Berlin-Est le 17 juin 1953 en faveur de la réunification de l'Allemagne. Le tract contenait également une carte indiquant en blanc les territoires de l'Autriche, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République démocratique allemande (avec indication des frontières) alors que d'autres régions comme l'Alsace-Lorraine, le Tyrol du Sud, les Sudètes et la Prusse orientale et occidentale étaient matérialisées par des hachures.

Le 15 juin 1978, la direction de la police décida d'interdire la réunion conformément à l'article 6 de la loi sur les réunions ainsi libellé :

« Les réunions dont le but est contraire au droit pénal ou dont la tenue présente un risque pour la sécurité nationale ou l'intérêt public doivent être interdites par les autorités. »

En l'espèce, l'interdiction se fondait sur un risque de danger pour l'intérêt public.

Les motifs de la décision faisaient notamment référence à l'article 4, par. 2, du Traité d'Etat de 1955 (Gazette Féd. lois n° 152/1955) qui, pour la partie pertinente, est ainsi libellé :

« ... L'Autriche s'engage à s'abstenir de ... toute mesure de nature à favoriser, directement ou indirectement, une union politique ou économique avec l'Allemagne ... L'Autriche s'engage en outre à interdire sur son territoire tout acte susceptible de favoriser directement ou indirectement une union de cette nature et à interdire l'existence, la reconstitution et l'activité de toute organisation ayant pour objectif l'union politique ou économique avec l'Allemagne, ainsi que la propagande pangermaniste en faveur de l'union avec l'Allemagne. »

La décision précisait que le tract en question, texte et carte réunis, ne pouvait être interprété que comme une propagande pangermanique. La tenue d'une réunion intitulée « 17 juin - Journée de l'unification allemande » était objectivement une activité censée favoriser, au moins indirectement, l'union politique ou économique avec l'Allemagne. L'Autriche étant tenue, par les dispositions du Traité d'Etat, d'empêcher toute activité de ce genre, la réunion devait être considérée comme présentant un risque pour l'intérêt public et être dès lors interdite conformément à la loi sur les réunions.

Le recours formé par les requérants fut rejeté le 10 août 1979 par la direction provinciale de la police de Vienne, qui confirma le bien-fondé des motifs des services de police en première instance et ajouta qu'il fallait aussi tenir compte du programme publié en 1976 par le parti A., qui refusait explicitement de reconnaître une « nation autrichienne » et insistait au contraire sur le « caractère allemand de ce territoire ». Le programme revendiquait en outre « l'unité et la liberté pour toute la nation allemande, y compris les territoires actuellement sous occupation étrangère ». Ceci montrait que l'idée d'une « unification allemande » que devait propager la réunion en question équivalait en fait à une propagande pangermanique contraire à l'article 4, par. 2, du Traité d'Etat. Contrairement à ce qu'ont soutenu les requérants, cette disposition n'a pas été abrogée par la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Gazette Féd. Lois n° 377/1972), et il ne s'agissait pas non plus d'une violation du principe de l'égalité devant la loi, tel que l'énonce l'article 7 de la Constitution fédérale.

Le recours présenté par les requérants au ministère fédéral de l'Intérieur fut lui aussi rejeté par décision du 14 février 1980 : le ministère précisait que ni l'Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, ni la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ni enfin la loi constitutionnelle de mise en œuvre de cette Convention (Gazette Féd. Lois n° 390/73) n'ont abrogé l'article 4 de la Constitution. Il n'y a pas eu non plus discrimination raciale à l'encontre du second requérant, contrairement à l'article 1 de la loi constitutionnelle, faute d'avoir tenu suffisamment compte de sa « nationalité ». Le parti politique requérant était assujéti à la loi autrichienne, notamment la loi sur les réunions. Or, la brochure annonçant la réunion envisagée montrait que le but de l'A. n'était pas seulement de lutter pour l'unification entre Allemagne de l'Est et Allemagne de l'Ouest mais de continuer à promouvoir des idées incompatibles avec la proclamation de l'indépendance de l'Autriche le 27 avril 1945 (StGB1. n° 1/1945) en ne reconnaissant pas la nullité absolue de l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne en 1938. Selon la carte, l'Autriche faisait en fait partie de la grande Allemagne d'avant 1945. Les autorités de police avaient donc admis à juste titre que le but de la réunion proposée était de promouvoir des idées pangermaniques ... Aux termes de l'article 4 du Traité d'Etat, l'Autriche a l'obligation internationale d'empêcher ce genre de propagande, si bien que des réunions comme la réunion litigieuse devaient dès lors être interdites conformément à l'article 6 de la loi sur les réunions, parce que contraires à l'intérêt public.

Les requérants formèrent ensuite un recours constitutionnel invoquant notamment les articles 10, 11 et 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, mais la Cour constitutionnelle les débouta par arrêt du 15 décembre 1981. Elle déclara que, vu la teneur du tract annonçant la réunion, les autorités avaient admis à juste titre que les requérants envisageaient d'utiliser abusivement l'idée d'unification de l'Allemagne (expression fréquemment utilisée en République Fédérale

d'Allemagne pour promouvoir la réunification avec la République démocratique d'Allemagne) en l'étendant à l'Autriche et dès lors en s'engageant dans une propagande pangermanique que l'Autriche était tenue d'interdire aux termes de l'article 4, par. 2, du Traité d'Etat. Il était dès lors justifié d'admettre qu'une réunion ayant cet objectif présenterait un risque pour la sécurité nationale et l'intérêt public. L'interdiction ne se fondait donc pas sur l'emploi des mots « Allemand, Allemagne, nation allemande » (« deutsch, Deutschanland, » « deutsche Volksgemeinschaft »), et les requérants avaient tort de prétendre que le motif de l'interdiction était l'appartenance des organisateurs ou des participants de la réunion à une race spécifique ou leur origine ethnique ou nationale. L'article 4 du Traité d'Etat n'a pas été abrogé non plus par l'Acte final de la Conférence d'Helsinki ni par l'article 10 de la Convention qui assujettit la liberté d'expression aux restrictions énumérées au paragraphe 2. Ces restrictions couvrent l'interdiction de toute propagande pangermanique. L'interdiction de la réunion était conforme à l'article 6 de la loi sur les réunions et n'a pas méconnu le droit des requérants à la liberté de réunion telles que le leur garantissent les dispositions de la Constitution autrichienne (Article 12 de la Loi fondamentale de 1867, point 3 de la Résolution adoptée par l'Assemblée nationale provisoire (StGBI n°3/1918); et par l'article 11 de la Convention. L'interdiction n'a violé non plus aucun des autres droits énoncés par la Constitution, notamment le principe de l'égalité devant la loi. Il n'y a en outre aucun doute sur la constitutionnalité des dispositions légales appliquées en l'espèce.

Aucun autre recours n'était ouvert aux requérants après l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

GRIEFS

Les requérants se plaignent à la Commission de ce que l'interdiction de la réunion a porté atteinte aux droits que leur garantit la Convention, notamment le droit à la liberté de réunion prévu à l'article 11. Ils invoquent également les articles 14, 17 et 18 de la Convention.

Les requérants soutiennent n'avoir exercé aucune activité contraire à la Constitution. Une carte montrant les territoires germanophones et leur peuplement, la commémoration des événements du 17 juin 1953 et l'affirmation que les Autrichiens font partie du peuple allemand ou de la nation allemande n'impliquent absolument aucune revendication pour une union politico-économique de l'Autriche avec l'Allemagne (Anschluss).

Les requérants prétendent en outre que le droit de tenir des réunions telles que celle qu'ils envisageaient est garanti par des dispositions constitutionnelles promulguées postérieurement au Traité d'Etat, notamment par l'article 11 de la Convention. Ils contestent l'affirmation du Gouvernement selon laquelle l'interdiction de cette réunion serait couverte par l'article 11, par. 2. A leur avis, la clause dérogatoire de

cette disposition a été invoquée, contrairement aux stipulations des articles 17 et 18 de la Convention, pour priver de leurs droits « des membres du peuple allemand habitant l'Autriche ». En poussant l'analyse, on pourrait même invoquer cet argument pour interdire l'usage de la langue allemande en Autriche, car cet usage peut lui aussi, être considéré comme visant à promouvoir l'union économique ou politique avec l'Allemagne. Selon les requérants, il est faux de dire que l'interdiction ne se fondait pas sur l'usage des mots « Allemand », « Allemagne » et « nation allemande », puisque ce sont exactement ces termes-là et leur illustration par un dessin qui ont été invoqués comme motifs pour interdire la réunion projetée. Aussi la clause dérogatoire figurant à l'article 11, par. 2, a-t-elle été utilisée abusivement pour opérer à l'encontre des requérants une distinction discriminatoire à raison de leur identité nationale. La discrimination a consisté dans le fait d'interdire aux « Autrichiens allemands » de revendiquer lors d'une réunion « leur identité nationale et les droits de l'homme dont ils jouissent à titre individuel et collectif en tant que membres de leur peuple ». Ceci, soutiennent les requérants, est contraire non seulement à l'article 5.d.ii, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, mais aussi à l'article 14 de la Convention.

Les requérants invoquent enfin l'article VIII de l'Acte final d'Helsinki (droit des peuples à disposer d'eux-mêmes), signé par l'Autriche. Ils font valoir que même si cette Déclaration n'a créé aucune obligation internationale contraignante, elle doit cependant être prise en compte pour interpréter l'article 11, par. 2, de la Convention. Selon eux, il est illogique que les autorités autrichiennes invoquent des raisons de sécurité de l'Etat à propos d'une réunion qui vise à promouvoir des idées que l'Etat lui-même s'est engagé à respecter. Voilà qui, de leur point de vue, est contraire à l'article 18 de la Convention.

EN DROIT (Extrait)

1. Les requérants soutiennent que l'interdiction de se réunir alors qu'ils voulaient commémorer la journée de l'unification allemande a constitué une ingérence injustifiée dans l'exercice de leur droit à la liberté de réunion, que leur garantit l'article 11 de la Convention. A leur avis, cette restriction de leur liberté de réunion n'était pas autorisée par le paragraphe 2 de cette disposition et était en fait abusive et contraire aux articles 17 et 18 de la Convention. Ils soutiennent en outre avoir été victimes d'une discrimination dans l'exercice de ce droit protégé par la Convention, en raison de leur race allemande ou de leur origine nationale, ce qui, en outre, était contraire à l'article 14 de la Convention.

2. Le premier requérant est un parti politique qui se proposait d'organiser cette réunion. Le deuxième est le président de ce parti, et également son représentant, qui aurait dû participer à la réunion. Si seul le premier requérant était partie à la procédure devant les autorités nationales, le second a été lui aussi affecté par l'interdiction litigieuse. Etant donné que le droit invoqué par les requérants, à savoir la liberté de

réunion garantie par l'article 11 de la Convention, peut être exercé tant par l'organisateur d'une réunion, même s'il s'agit, comme en l'espèce, d'une personne morale, que par les individus participants, la Commission reconnaît que l'un et l'autre requérants peuvent se prétendre victimes (au sens de l'article 25 de la Convention) d'une violation des droits que leur reconnaît l'article 11 (cf. Requête n° 8440/78, *Christians against Racism and Fascism c/ Royaume-Uni*, D.R. 21, p. 138).

3. Il est exact que seul le premier requérant a épuisé les recours internes selon l'article 26 de la Convention. Cependant, vu les circonstances, le second requérant peut être dispensé de l'avoir fait, puisque son grief, bien que présenté sous un angle différent, est pratiquement identique à celui du premier requérant. La Commission est dès lors appelée à aborder le bien-fondé du grief des deux requérants.

4. La réunion en question a été interdite, ce qui constitue manifestement une ingérence dans l'exercice du droit de réunion pacifique garanti aux requérants par l'article 11, par. 1, de la Convention. Cette ingérence doit donc se justifier au regard du paragraphe 2 de l'article 11.

5. Pour être compatible avec cette disposition, toute ingérence dans l'exercice du droit en question doit a) être prévue par la loi, b) poursuivre l'un des objectifs légitimes énumérés dans cet article et c) être nécessaire dans une société démocratique pour atteindre cet objectif.

6. La restriction de la liberté de réunion des requérants était fondée sur la loi sur les réunions, lue en liaison avec l'article 4, par. 2, de la Constitution. La thèse des requérants selon laquelle cette dernière disposition aurait été abrogée par la législation ou les instruments internationaux ultérieurs est manifestement dépourvue de fondement, comme l'a précisé la Cour constitutionnelle. Rien n'indique en outre que ces dispositions aient été appliquées de manière arbitraire ou déraisonnable aux faits litigieux. En particulier, l'hypothèse des autorités selon laquelle la réunion envisagée servirait probablement à une propagande pangermaniste en faveur de l'union avec l'Allemagne est manifestement étayée par les faits. Cela ressort non seulement du but déclaré de la réunion de célébrer la journée de l'unification allemande et de la carte illustrant ce que les requérants considéraient comme le fondement territorial de l'unification allemande, mais aussi du programme du parti A. dont les autorités pouvaient raisonnablement tenir compte comme preuve supplémentaire pour prendre leur décision. La négation de l'idée de nation autrichienne dans ce programme et l'accent mis sur le caractère allemand de l'Autriche justifiaient la crainte des autorités de voir la réunion envisagée servir de plateforme pour stimuler une politique hostile à l'indépendance de l'Autriche et à la séparation d'avec l'Allemagne. C'est ce que confirmèrent également les requérants lorsqu'ils invoquèrent par la suite le principe de l'auto-détermination, tel que confirmée par la Conférence d'Helsinki. Invoquer ce principe en liaison avec les activités des requérants au sein d'un parti

politique en Autriche ne peut que signifier qu'ils n'acceptent pas que le peuple autrichien a déjà exercé ce droit à l'auto-détermination en proclamant l'indépendance de l'Etat autrichien et en acceptant, par engagements internationaux librement consentis, d'être en permanence séparé de l'Allemagne. Interdire des activités visant à modifier cette situation constitue tant une obligation internationale de l'Autriche qu'une exigence de sa législation interne.

La restriction incriminée était donc « prévue par la loi », au sens de l'article 11, par. 2, de la Convention.

7. Aux termes de la décision interne définitive en l'espèce, c'est-à-dire l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 15 décembre 1981, l'interdiction de la réunion se justifiait puisque cette dernière présentait un danger pour la sécurité nationale et l'intérêt public. Cela étant, la Commission estime que la mesure a été prise dans l'intérêt de la sécurité nationale comme l'autorisait l'article 11, par. 2, de la Convention.

8. La Commission estime en outre que l'interdiction de la réunion en question peut également être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique ». En l'espèce, cette nécessité découlait de l'obligation faite aux autorités autrichiennes d'appliquer les dispositions de l'article 4, par. 2, de la Constitution : ces dispositions constituent en effet des obligations internationales contraignantes qui obligent l'Autriche à empêcher toute activité visant à une union avec l'Allemagne, y compris toute propagande pangermaniste dans ce but. Bien que les autorités eussent pu trouver d'autres moyens pour empêcher toute propagande pangermaniste à la réunion, la Commission estime que même l'interdiction complète de cette réunion n'avait pas un caractère disproportionné vu les circonstances.

La Commission estime dès lors qu'il n'y a pas apparence de violation de l'article 11 en l'espèce et que le grief formulé par les requérants doit donc être rejeté comme manifestement mal fondé au sens de l'article 27, par. 2, de la Convention.

.....

