

APPLICATION/REQUÊTE N° 10126/82

PLATTFORM ÄRZTE) v/AUSTRIA

FÜR DAS LEBEN) c/AUTRICHE

DECISION of 17 October 1985 on the admissibility of the application

DÉCISION du 17 octobre 1985 sur la recevabilité de la requête

Articles 9 and 10 of the Convention: In the case of a demonstration by way of procession, the right to freedom of religion and expression is subsidiary to that of freedom of assembly and does not require separate examination.

Article 11, paragraph 1 of the Convention: The obligation on States is not limited to ensuring that their own organs respect the rights guaranteed by this provision, but can extend to include positive measures concerning relations between individuals inter se (reference to X. and Y. v. Netherlands judgment of 26.3.85).

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 merely because third parties plan a violent counter-demonstration.

Freedom of peaceful assembly includes the right to protection against counter-demonstrators.

Article 11, paragraph 2 on the Convention: A restriction on the freedom to demonstrate can be justified if the risk of disturbance caused by counter-demonstrators cannot be avoided by less radical means.

Article 13 of the Convention: This provision cannot be invoked separately. It is applicable where the main complaint is within the scope of the Convention.

The provision guarantees an effective remedy to anybody alleging a violation of the Convention regardless of whether his allegation is well-founded, provided that it is arguable (reference to Klass judgment of 6.9.78).

Article 13 of the Convention in conjunction with Article 11 of the Convention : *Alleged absence of an effective remedy to ensure protection for a demonstration in the form of a procession (Complaint declared admissible).*

Article 26 of the Convention : *An applicant cannot be required to pursue an appeal which, in similar circumstances, has already proved ineffective.*

Articles 9 et 10 de la Convention : *S'agissant d'une manifestation sous forme de défilé, la liberté de religion et la liberté d'expression s'effacent derrière la liberté de réunion pacifique et ne nécessitent pas un examen distinct.*

Article 11, paragraphe 1, de la Convention : *L'obligation des Etats ne se limite pas à faire respecter par leurs propres organes les droits garantis par cette disposition ; elle peut s'étendre à des mesures positives concernant les relations des individus entre eux (référence à l'arrêt X. et Y. contre Pays-Bas du 26.3.85).*

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.

La liberté de réunion pacifique comprend le droit à une protection contre des contre-manifestants.

Article 11, paragraphe 2, de la Convention : *Une restriction de la liberté de manifester se justifie si le danger de désordres causés par des contre-manifestants ne peut être évité par des moyens moins radicaux.*

Article 13 de la Convention : *Cette disposition ne peut être invoqué isolément. Elle est applicable lorsque le principal grief est dans le champ d'application de la Convention.*

Cette disposition garantit un recours effectif à quiconque allègue une violation de la Convention, abstraction faite du bien-fondé de l'allégation, pourvu qu'elle soit défendable (référence faite à l'arrêt Klass et autres du 6.9.78).

Article 13 de la Convention, combiné avec l'article 11 de la Convention : *Absence alléguée de recours effectif pour assurer la protection d'une manifestation sous forme de défilé (Grief déclaré recevable).*

Article 26 de la Convention : *On ne saurait exiger du requérant qu'il ait exercé un recours qui, dans des circonstances analogues, s'est déjà révélé inefficace.*

THE FACTS

(français : voir p. 76)

The applicant is a private association under Austrian law which has its seat in Vienna. It is represented by Mr. Alfons Adam, a lawyer in Vienna, who has been instructed by the association's president, Dr. Johann Wilde.

The applicant association is composed of doctors opposed to legalised abortion who through their activities in the association seek to bring about a change in the pertinent Austrian legislation.

A. On 30 November 1980 the applicant association, in accordance with section 2 of the Assembly Act (Versammlungsgesetz Fed Law Gaz No. 98/1955) gave notice to the competent police authorities (Bezirks- hauptmannschaft) for the district of Wels (Wels-Land), Upper Austria, of an intended anti-abortion demonstration to be held at Stadl-Paura on 28 December 1980, under the theme of "a memorial to the deaths of an unknown number of children unborn through abortion".

It was originally planned that there should first be a religious ceremony in the church of Stadl-Paura which would be followed by a march to the practice of a doctor in Stadl-Paura who carried out abortions.

No objections were raised by the authority against these plans and upon its application the applicant association also got the authorisation to use the public road for this purpose. However, it was not authorised to use loudspeakers.

Several counter-demonstrations were also notified to the authority. Thus a women's organisation of the Socialist Party proposed to hold a pro-abortion meeting at the village hall (*Volkshaus*) of Stadl-Paura followed by a march to the above doctor's practice. A local group likewise wished to manifest its solidarity with this doctor by demonstrating before his practice. However, these two demonstrations were prohibited under section 6 of the Assembly Act because they coincided as to time and place with the applicant association's demonstration and it was feared that this might endanger the public order and security.

The Socialist women's organisation then modified its plans and notified the authority of its intention to hold its demonstration earlier on the same day. This demonstration was not prohibited because it did not coincide with the applicant association's demonstration. According to the notification it was to be finished by 1.45 p.m. while the applicant association's demonstration was to start at a different place, namely at the church of Stadl-Paura, only at 2 p.m.

Nevertheless, the applicant association feared that counter-demonstrators might interfere with its demonstration and therefore the original plans were changed at a meeting which the applicant association's representatives held with delegates of the authority in the local priest's private residence shortly before the beginning of the religious ceremony. It was now decided to renounce the march to the doctor's private practice and instead to hold a religious procession to a nearby hill with a cross where a field service would be held after which the participants would return to the church for another religious ceremony.

The authority did not object to the rerouting, but observed that crowd control would be more difficult in view of the fact that the police had already been stationed along the first route, in particular near the doctor's practice. A police force of

150 men had actually been deployed along the original route. Regardless of the route chosen, the responsible authority indicated that they could not in any event prevent the counter-demonstrators from throwing eggs or from disrupting the march and religious services through loud speakers.

The applicant association's meeting then took place in the modified form beginning with a mass in the local church. During the mass, a large number of counter-demonstrators gathered before the church. The police took no action to disperse them although this counter-demonstration which was not identical with the Socialist women's demonstration had not been formally brought to the notice of the authority in conformity with the provisions of the Assembly Act. The peaceful progression of the applicant association's march to the hill which followed the mass was disrupted by the counter-demonstrators who mixed with the participants of the march drowning out through their shouts the reading of the rosary.

Upon arriving at the hill, the applicant's anti-abortion group, numbering around 500, attempted to celebrate mass. They were surrounded by a like number of counter-demonstrators who threw eggs and grasstufts at the applicants. In addition, they rendered the holding of the field-mass nearly impossible through the use of loudspeakers. Although 100 policemen were present they did nothing to prevent this disrupting. The special anti-riot police units equipped with helmets and dogs did not intervene. The police only took action at the end of the religious ceremony forming a cordon between the groups of demonstrators, thereby allowing the applicants to return to the church.

On 21 January 1981, the applicant association lodged a hierarchical appeal (*Aufsichtsbeschwerde*) with the Directorate of Police (*Sicherheitsdirektion*) for Upper Austria complaining of the local authorities because of their failing to secure a sufficient protection of the demonstration. However, this authority saw no reason to take any disciplinary or other measures as it considered that the measures taken had been adequate in the circumstances. 150 policemen had been deployed because it was expected that despite the prohibition of two counter-demonstrations there would nevertheless be a considerable number of counter-demonstrators. The police had been given orders to intervene and disperse the counter demonstration only if there was a danger of violence resulting in physical injury. It was not possible to provide absolute protection to an open-air demonstration such as the one organised by the applicant association against noise and the throwing of objects which did not endanger the physical integrity of persons. If the police had immediately intervened, violence would almost inevitably have occurred and at least this could be prevented in the present case.

Some action was in fact taken against certain of the counter demonstrators under the criminal law. Both the Police Directorate for Upper Austria and the local police (*Gendarmeriepostenkommando*) of Stadl-Paura laid an information against persons unknown for causing disturbance in a meeting. A private organisation

(*österreichische Bürgerinitiative zum Schutz der Menschenwürde*) laid a criminal information against the Member of Parliament involved in the counter-demonstration for breaking up a religious ceremony and incitement to hatred (ss. 185, 188, 282 of the Penal Code) and also for offending against section 2 of the Assembly Act. In addition, there was a criminal information against two further persons. However, on 1 April 1981 these proceedings were discontinued (*zurückgelegt*) under Section 90 of the Code of Criminal Procedure by the public prosecutor of Wels.

One person who had been caught throwing eggs at the demonstration was fined AS 1,000 for disturbing the peace (*Ordnungsstörung*) in administrative criminal proceedings taken against her under Section IX of the Administrative Procedures (Introduction) Act (*Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen*). Some eggs found in her possession had been confiscated during the demonstration.

The applicant association subsequently appealed to the Constitutional Court claiming that the authority's inaction during the above demonstration had resulted in a failure to secure the exercise of its constitutionally guaranteed rights to freedom of assembly and religious practice.

At the hearing on 11 December 1981, the Constitutional Court took evidence from various witnesses who confirmed that the events had taken place in the way described above. However, in a decision of 1 March 1982 which was served on the applicant association on 8 April 1982 the Constitutional Court rejected the appeal as inadmissible, on the ground that it lacked competence to deal with the matter. Under Article 144 of the Federal Constitution, the Constitutional Court is only competent to receive complaints concerning formal decisions (*Bescheide*) of an authority or concerning the use of direct administrative compulsion by an authority against the interested person (*Ausübung unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt gegen eine bestimmte Person*). The court found that the facts established showed that the applicant association's complaint clearly was not directed against a formal decision, nor against acts of direct administrative compulsion taken against the association itself.

B. The applicant association staged a second anti-abortion demonstration on 1 May 1982 in the square in front of the Salzburg cathedral. Notice of this demonstration had also been given to the competent police authority which again raised no objections. A counter-demonstration however interfered with the holding of this legally authorised demonstration. The applicant association has no knowledge whether or not the counter-demonstration was a lawful one under the provisions of the Assembly Act, although it admits that the Socialist Party's May Day celebrations took place in the City of Salzburg at the same time.

As regards this second demonstration, the Government submit that this demonstration, with an expected number of 500 participants, coincided with the traditional May Day celebrations held by the Socialist Party in the city of Salzburg,

with an expected attendance of about 20,000 people. As the association's demonstration was notified earlier to the authority, and as the association could not be persuaded to change the time and place of this demonstration, the Socialist Party's intended meeting on Cathedral Square was called off. The association's meeting began at 2.15 p.m. and lasted until 3.30 p.m. Then about 100 participants marched into Salzburg Cathedral for an hour of prayers. Already towards 1.30 p.m. about 350 people had come to Cathedral Square who by their behaviour indicated that they were opponents of the meeting. About 100 police officers formed a cordon around the participants in the meeting in order to protect them from direct molestation, and this was in fact accomplished until the meeting was over. The counter-demonstrators loudly voiced their displeasure because they regarded the meeting as a provocation. Additional trouble was caused by the presence of sympathisers of an extreme right-wing party (NDP) who declared their solidarity with the theme of the meeting. A request from the authorities to the person directing the meeting, Dr. Wilde, to order these persons off the square, was unsuccessful. By taking the normal crowd control measures, the police were able to ensure unimpeded access to the Cathedral. As the shouting went on and there was thus a risk of the hour of prayers being disturbed, the authorities ordered Cathedral Square to be cleared. In view of the existing situation and as a result of this action, the people concerned left.

For this case, the applicant association contends that it would have been easy for the police to have prevented the ensuing disruption given the architectural structure of the Cathedral Square which is accessible only through three archways. The applicant alleges that the responsible officials made no effort to prevent disruptions of this magnitude from occurring because of their apparent support for the pro-abortion movement which actively seeks to prevent the dissemination of a contrary point of view. Given the Constitutional Court's decision of 1 March 1982, the applicant association saw a second appeal to the Court to be futile, and therefore did not lodge a constitutional appeal following the Salzburg demonstration.

COMPLAINTS

The applicant association now complains that in both demonstrations its rights under Article 11 (freedom of peaceful assembly) have been violated, in the first demonstration also its rights under Article 9 (freedom of religion), and in the second demonstration also its rights under Article 10 (freedom of expression). It further complains under Article 13 of the Convention that the Austrian legal order, as interpreted in the Constitutional Court's decision of 1 March 1982, does not provide an effective remedy before a national authority to ensure the effective exercise of the above rights.

.....

THE LAW

1. The applicant association complains, on the one hand, that its demonstrations were not sufficiently protected against counter-demonstrators, and that the Austrian authorities' failure to provide such protection amounted to an interference with its rights under Articles 9, 10 and 11 of the Convention. On the other hand, the association alleges a breach of Article 13 of the Convention in that there were no effective domestic remedies by which it could secure a sufficient protection of those demonstrations.

The Government claim in essence that the substantive Convention Articles invoked by the applicant association do not include a right to the protection of demonstrations against interference by private persons. They deny that there was any active interference by State organs with the association's rights under these Articles. The Government further claim that there were in fact effective domestic remedies which the applicant association did not use. They therefore deny the alleged violation of Article 13 and ask the Commission to reject the whole application for non-exhaustion of the domestic remedies.

2. The Commission must first examine the question whether or not the applicant association's complaints concerning the allegedly insufficient protection of its demonstrations are compatible with the provisions of the Convention. The Commission will limit this examination to Article 11 of the Convention. It is true that the association has also invoked Article 9, its right to freedom of religion, and Article 10 of the Convention, its right to freedom of expression. However, the allegations made under these Articles are included in those concerning the right to peaceful assembly. The problems of freedom of religion and freedom of expression cannot in this case be separated from that of freedom of assembly, as guaranteed by Article 11, and Article 11 therefore takes precedence as the special rule for assemblies. As far as necessary, the Commission will have regard to Articles 9 and 10 in interpreting Article 11 (cf. *mutatis mutandis*, No. 8191/78, *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne v. Switzerland*, Dec. 10.10.79, D.R. 17 p. 93; and No. 8440/78, *Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom*, Dec. 16.7.80, D.R. 21 p. 138).

3. 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.

4. The Government claim that Article 11 does not include a right to the protection of demonstrations against interference by private persons. However, as the European Court of Human Rights has held in the case of *Ireland v. the United Kingdom* (judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, para. 239), the Convention does not merely oblige the authorities of the Contracting States to respect for their own part the rights and freedoms embodied in it, but in addition it requires them to secure the enjoyment of these rights and freedoms by preventing and remedying any breach thereof (cf. the words "shall secure" in Article 1 of the Convention). Also, the Convention is intended to guarantee rights that are practical and effective and not rights that are theoretical or illusory (Eur. Court H.R., *Artico* judgment of 13 May 1980, Series A no. 37, para. 33). The obligation to secure the effective exercise of Convention rights may therefore involve positive obligations on the State in a number of areas (cf. apart from the above-mentioned *Artico* judgment, para. 36, the judgments in the cases *Airey*, 9 October 1979, Series A no. 32, para. 32; and *Marckx*, 13 June 1979, Series A no. 31, para. 31). These obligations may involve the adoption of measures even in the sphere of the relations of individuals between themselves (cf. *Marckx* judgment, *ibid*; *X. and Y. v. the Netherlands* judgment of 26 March 1985, Series A no. 91, para. 23; cf. Also *mutatis mutandis*, case of *Young, James and Webster*, judgment of 13 August 1981, Series A no. 44, para. 49).

5. The Commission has recognised that the right of peaceful assembly contained in Article 11 is a fundamental right in a democratic society and, like the right to freedom of expression, one of the foundations of such a society (cf. No. 8191/78, *loc. cit.*, at p. 119, with a reference to the Eur. Court H.R., *Handyside* judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, para. 49). It covers public processions and can be exercised not only by the individual participants of a demonstration, but also by those organising it, including the applicant association. The Commission has further held that the right to freedom of peaceful assembly is guaranteed to everyone who has the intention of organising a peaceful demonstration. 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 (cf. No. 8440/78, *loc. cit.*, p. 148).

6. Accordingly, in the Commission's view, the right to freedom of assembly as guaranteed by Article 11 para. 1 must include the right to protection against counter-demonstrators, because it is only in this way that its effective exercise can be secured to social groups wishing to demonstrate for certain principles in highly controversial issues. This interpretation is also in line with the case-law of the Commission according to which restrictions on a peaceful demonstration can be justified under Article 11 para. 2 only if disorder arising as a consequence of violent counter-demonstrations cannot be prevented by other less stringent measures (cf. No. 8191/78, *loc. cit.*, p. 121 and No. 8440/70, *loc. cit.*, p. 150). The right to the

taking of such measures, including measures to protect a demonstration against interference or disruption by third persons, must therefore necessarily be included in Article 11 para. 1.

It follows that the applicant association's above complaints of insufficient protection of its demonstrations do not as such fall outside the scope of Article 11, and accordingly they cannot be rejected as being incompatible with the provisions of the Convention within the meaning of Article 27 para. 2.

7. The next point to be considered is the question whether or not in relation to its above complaints the applicant association has exhausted all domestic remedies as required by Article 26 of the Convention. The Commission notes that the applicant association tried to obtain a decision of the Constitutional Court on the question of the allegedly insufficient protection of its first demonstration, but that the Constitutional Court declined its jurisdiction on the ground that there was no challengeable administrative decision or act of direct administrative compulsion. Therefore, a constitutional appeal turned out to be ineffective and the applicant association was not required to try the same remedy again concerning its second demonstration. The Government submit that there were other remedies available to the applicant association, i.e. an official liability action or a subsidiary motion under section 48 of the Code of Criminal Procedure. However, both remedies presuppose a claim for material damage whereas the applicant association did not suffer such damage. Therefore, these remedies also appear to be ineffective, and the applicant association was not required to use them. The conditions of Article 26 of the Convention thus have been fulfilled by the applicant association, and the Commission is accordingly required to deal with the substantive issues of the case.

8. As regards its complaint under Article 11 of the Convention, the applicant association alleges essentially that the protection provided to its two demonstrations was insufficient. The authorities remained inactive and did not intervene in time against the counter-demonstrators who disturbed the demonstrations by shouting, and in the first case also by the throwing of objects such as eggs and grass tufts. Because of this it was allegedly impossible to hold the demonstration in an appropriate manner.

The Government admit that some disturbances occurred during these demonstrations, but they deny that the authorities can be held responsible. In the Government's submission everything was done by the authorities which could be expected of them in the circumstances.

9. In this regard, the Commission first observes that, although the Government do not recognise an obligation under the Convention to protect demonstrations by positive action, the Austrian legal system in fact provides for such protection. This is clearly borne out by the provisions of the Penal Code which make it a criminal offence liable to public prosecution to disrupt, prevent or disturb a lawful assembly (sections 284 and 285). Moreover, Article 9 of the Administrative Procedure

(Introduction) Act deals with public nuisance short of a criminal offence and provides for administrative sanctions to be imposed *ex officio*. If the disturbance of an assembly emanates not from individual persons but from counter-demonstrations, the Assembly Act provides for machinery to prohibit (section 6) or dissolve (section 13) such counter-demonstrations. The law and practice furthermore make it possible to provide police protection for a demonstration in order to prevent public disorder or violence from occurring. It follows that the Austrian law as such does not fall short of the requirements of Article 11 insofar as it calls for the protection of demonstrations by positive State action.

10. As regards the use of the powers given to the authorities by the above legislative provisions, the Commission notes that in both cases complained of the authorities in fact took certain measures to restrict counter-demonstrations. It is true that on both occasions counter-demonstrations nevertheless took place which appear to have been unlawful under the Austrian law, thus requiring the authorities to make use of their powers under section 13 of the Assembly Act. However, it must also be noted that in view of the likelihood of such counter-demonstrations important police forces had been deployed each time to protect the applicant association's demonstrations, in particular against the outburst of physical violence. This could be prevented while a number of other disturbances did in fact occur before the counter-demonstrators were eventually dispersed under section 13 of the Assembly Act. At least against some of the persons who had disturbed the first demonstration the authorities subsequently conducted criminal investigation proceedings and in one case administrative proceedings which lead to the imposition of a fine.

11. The fact that the police authorities did not actively intervene against the above disturbances of the applicant association's demonstrations has been explained by the Government as being based on considerations of proportionality: an immediate police intervention would, in their submission, almost inevitably have led to physical violence. In choosing between different methods of protecting a demonstration, limitation of preventive police measures to the control of physical violence and the taking of repressive measures against any other kind of disturbance may in fact be indicated. This is particularly so if, as it was claimed in the present case, there is a likelihood of preventive police measures themselves provoking an outburst of violence. The Austrian authorities thus cannot be blamed for the fact that in view of this risk they applied considerations of proportionality and dispersed the counter-demonstrators only when this could be done without violent confrontation. By acting in this way, the authorities in fact aimed at preventing disorder on a larger scale than actually occurred, an aim which is clearly covered by the prevention of disorder clause in Article 11 para. 2. The authorities furthermore acted with restraint as regards any interferences with the rights of the counter-demonstrators, i.e. the rights of others within the meaning of Article 11 para. 2. Their approach therefore can be justified also for this reason. Therefore, the Commission cannot find that the approach taken by the Austrian authorities in the present case failed to recognise the

substance of the applicant association's right to freedom of assembly. The applicant association's complaint of insufficient protection of its demonstrations therefore turns out to be manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 para. 2 of the Convention.

12. The applicant association has further complained that under Austrian law it did not have effective remedies at its disposal by which it could secure a sufficient protection of its demonstrations. In this respect it invokes Article 13 of the Convention, which here must be read in conjunction with Article 11. The fact that the complaint under the latter Article has been rejected as manifestly ill-founded does not make Article 13 inapplicable. In fact, this provision secures the right to an effective domestic remedy to everybody who *claims* that his Convention rights have been violated, irrespective of whether or not this claim is actually well-founded. It is only required that the claim should be arguable (cf. Eur. Court H.R., Klass and others judgment of 6 September 1978, Series A no. 28, para. 64). The Commission considers that the latter condition is clearly satisfied in the present case, the claim of insufficient protection of a demonstration being in fact a claim coming within the scope of Article 11 which could be reasonably argued in the circumstances.

13. The Commission has taken note of the various remedies discussed by the parties. It observes that in principle only a remedy which in substance allowed the determination of the issue whether or not the authorities' action in protecting the applicant association's right of assembly was lawful and appropriate could meet the requirements of Article 13.

The complaint which the applicant association lodged with the Constitutional Court addressed just this question. However, the Constitutional Court declined its jurisdiction on the ground that the alleged omissions were not administrative decisions or acts of direct administrative compulsion challengeable before it.

14. The other remedies discussed, i.e. an official liability action or a subsidiary motion under section 48 of the Code of Criminal Procedure, appear to presuppose a material damage. As the applicant association did not suffer any such damage, these remedies would have been of no avail to it. The remedies of the criminal law, on which much emphasis has been laid by the Government, moreover seem to be limited to the establishment of an individual's responsibility for disturbances of a demonstration. Even if they had been taken against responsible officials, they apparently would not have allowed to review the question whether the conduct of the authorities as such had been appropriate in the circumstances and whether or not the applicant association's right to assembly had been sufficiently protected.

15. In these circumstances, the Commission considers that the case raises issues of principle as regards the application and interpretation of Article 13 in relation to the protection of the right of assembly which need to be determined as to their merits.

The applicant association's complaint in this respect therefore cannot be rejected as being manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 para. 2 of the Convention.

For these reasons, the Commission

— **DECLARES ADMISSIBLE**, without in any way prejudging the merits, the applicant association's complaint under Article 13 of the Convention that it did not have an effective domestic remedy in relation to its claim under Article 11 of the Convention ;

— **DECLARES INADMISSIBLE** the remainder of the application.

(TRADUCTION)

EN FAIT

L'association requérante est une association privée de droit autrichien ayant son siège à Vienne. Elle est représentée par Me Alfons Adam, avocat à Vienne, auquel la défense des intérêts de l'association a été confiée par son président, le Dr. Johann Wilde.

L'association requérante se compose de médecins opposés à l'avortement légalisé, qui s'efforcent, en œuvrant au sein de l'association, d'obtenir une réforme de la législation autrichienne en la matière.

A. Le 30 novembre 1980, l'association requérante, conformément à l'article 2 de la loi sur les réunions (Versammlungsgesetz, Bulletin des lois fédérales N° 98/1955) a fait part au service de police compétent (Bezirkshauptmannschaft) du district de Wels (Wels-Land), Haute-Autriche, de son intention de tenir une manifestation contre l'avortement à Stadl-Paura le 28 décembre 1980 « à la mémoire de tous les enfants inconnus victimes de l'avortement ».

Il était prévu initialement qu'il y aurait tout d'abord une cérémonie religieuse dans l'Eglise de Stadl-Paura, qui serait suivie d'un défilé jusqu'au cabinet d'un médecin de Stadl-Paura qui pratiquait des avortements.

Les autorités n'ont pas objecté à ces plans et, sur sa demande, l'association requérante a obtenu aussi l'autorisation d'emprunter la voie publique pour sa manifestation. Toutefois, elle n'a pas été autorisée à se servir de haut-parleurs.

Plusieurs contre-manifestations ont aussi fait l'objet de déclarations préalables aux autorités. Ainsi, une organisation féminine du parti socialiste envisageait de tenir une réunion en faveur de l'avortement dans une salle du village (*Volkshaus*) de Stadl-Paura, suivie d'un défilé jusqu'au cabinet du médecin susmentionné. De même, un groupement local souhaitait exprimer sa solidarité à ce médecin en manifestant devant son cabinet. Toutefois, ces deux manifestations ont été interdites conformément à l'article 6 de la loi sur les réunions parce que celles-ci coïncidaient dans le temps et dans l'espace avec la manifestation de l'association requérante et qu'on redoutait des menaces pour l'ordre public et la sécurité.

L'organisation de femmes socialistes a alors modifié ses plans et a fait part aux autorités de son intention de tenir sa manifestation plus tôt le même jour. Cette manifestation n'a pas été interdite, vu qu'elle ne coïncidait pas avec la manifestation de l'association requérante. Selon la déclaration préalable, elle devait être terminée pour 13 heures 45, tandis que la manifestation de l'association requérante devait démarrer d'un endroit différent, à savoir l'Eglise de Stadl-Paura, à 14 heures seulement.

Néanmoins, l'association requérante redoutait que des contre-manifestations ne viennent perturber sa manifestation ; en conséquence, les plans initiaux ont été modifiés à une réunion que ses représentants ont eue avec des délégués des autorités à la résidence privée du prêtre local peu de temps avant le début de la cérémonie religieuse. Il a alors été décidé de renoncer au défilé jusqu'au cabinet du médecin et d'organiser à sa place une procession religieuse vers une colline voisine surmontée d'une croix, où un office en plein air serait célébré, après lequel les participants reviendraient à l'église pour suivre une autre cérémonie religieuse.

Les autorités n'ont pas objecté à ce changement d'itinéraire, mais ont fait observer que les mouvements de foule seraient plus difficiles à maîtriser car des forces de police avaient déjà été déployées le long du premier itinéraire, en particulier à proximité du cabinet du médecin. Cent cinquante policiers avaient effectivement été disposés le long de l'itinéraire initial. Quel que soit l'itinéraire retenu, les autorités compétentes ont fait savoir qu'en toute hypothèse elles ne pouvaient pas empêcher des contre-manifestants de lancer des œufs ou de perturber le défilé ou les offices religieux en utilisant des haut-parleurs.

La réunion de l'association requérante s'est déroulée dans sa forme modifiée, en commençant par une messe dite dans l'église locale. Pendant la messe, un grand nombre de contre-manifestants se sont rassemblés devant l'église. La police n'est pas intervenue pour les disperser, bien que cette contre-manifestation, qui n'était pas identique à celle des femmes socialistes, n'eût pas fait l'objet d'une déclaration préalable officielle aux autorités conformément aux dispositions de loi sur les réunions. La progression pacifique du défilé de l'association requérante vers la colline, qui suivit la messe, a été perturbée par des contre-manifestants qui se sont mêlés aux participants au défilé, troublant de leurs cris la récitation du rosaire.

Arrivé sur la colline, le groupe de manifestants contre l'avortement, qui réunissait environ 500 personnes, a tenté de célébrer la messe. Celles-ci ont été entourées d'un nombre égal de contre-manifestants qui leur ont lancé des œufs et des touffes d'herbe. En outre, ils ont rendu pratiquement impossible la tenue de la messe en plein air en utilisant des haut-parleurs. Bien que cent policiers fussent présents, ils n'ont rien fait pour empêcher cette perturbation. Les unités spéciales de police anti-émeutes équipées de casques et de chiens ne sont pas intervenues. C'est seulement à la fin de la cérémonie religieuse que la police a formé un cordon entre les groupes de manifestants, permettant ainsi aux requérants de retourner à l'église.

Le 21 janvier 1981, l'association requérante a introduit un recours hiérarchique (*Aufsichtsbeschwerde*) auprès de la direction de la police (*Sicherheitsdirektion*) de Haute-Autriche, pour se plaindre de ce que les autorités locales n'avaient pas protégé suffisamment sa manifestation. Toutefois, la direction a fait savoir qu'elle ne voyait aucune raison de prendre des mesures de caractère disciplinaire ou autre, vu qu'elle estimait que les dispositions prises avaient été à la hauteur des circonstances. Cent cinquante policiers avaient été déployés parce qu'on s'attendait, malgré l'interdiction des deux contre-manifestations, à ce qu'il y ait un nombre considérable de contre-manifestants. La police avait reçu l'ordre de n'intervenir et de ne disperser la contre-manifestation que s'il y avait un risque que des violences entraînent des préjudices corporels. Il n'était pas possible de protéger de manière absolue une manifestation en plein air, comme celle organisée par l'association requérante, contre les bruits et les jets d'objets ne mettant pas en danger l'intégrité physique des personnes. Si la police était intervenue immédiatement, il y aurait eu presque certainement des violences, lesquelles au moins ont été évitées en l'espace.

Des mesures ont en réalité été prises contre certains contre-manifestants conformément au droit pénal. Le directeur de la police de Haute-Autriche et la police locale (*Gendarmierpostenkommando*) de Stadl-Paura ont déposé plainte contre X. pour perturbation de réunion. Une organisation privée (*österreichische Bürgerinitiative zum Schutz der Menschenwürde*) a porté plainte contre le député impliqué dans la contre-manifestation pour entrave à cérémonie religieuse et incitation à la haine (articles 185, 188 et 282 du Code pénal), ainsi que pour infraction à l'article 2 de la loi sur les réunions. En outre, une plainte a été déposée contre deux autres personnes. Toutefois, le 1^{er} avril 1981, ces procédures ont été déclarées closes (*zurückgelegt*) par le parquet de Wels conformément à l'article 90 du Code de procédure pénale.

Une personne qui avait été arrêtée jetant des œufs sur des manifestants a été condamnée à 1.000 SCH d'amende pour trouble de l'ordre public (*Ordnungsstörung*) dans le cadre d'une procédure pénale administrative engagée contre elle en vertu de la section IX de la loi introductive de la loi sur la procédure administrative (*Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen*). Des œufs trouvés en sa possession avaient été confisqués pendant la manifestation.

L'association requérante a formé ultérieurement un recours devant la Cour constitutionnelle, faisant valoir que l'inaction des autorités pendant la manifestation susmentionnée l'avait mise dans l'impossibilité d'exercer son droit de réunion et son droit à la pratique religieuse, garantis par la Constitution.

A l'audience du 11 décembre 1981, la Cour constitutionnelle a entendu divers témoins qui ont confirmé que les événements s'étaient déroulés de la manière décrite ci-dessus. Toutefois, par un arrêt du 1^{er} mars 1982, signifié à l'association requérante le 8 avril 1982, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours comme étant irrecevable, au motif qu'elle était incompétente pour statuer en la matière. En vertu de l'article 144 de la Constitution fédérale, la Cour fédérale est seulement compétente pour entendre des griefs visant des décisions en bonne et due forme (*Bescheide*) d'une autorité ou concernant un acte de contrainte administrative directe à l'encontre d'une personne déterminée (*Ausübung unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt gegen eine bestimmte Person*). La Cour a estimé que les faits établis montraient que le grief de l'association requérante n'était pas manifestement dirigé contre une décision en bonne et due forme, non plus que contre des actes de contrainte administrative directe visant l'association requérante proprement dite.

B. L'association requérante a organisé une seconde manifestation contre l'avortement le 1^{er} mai 1982 sur la place de la Cathédrale de Salzbourg. Cette manifestation avait fait l'objet d'une déclaration préalable au service de police compétent, qui une fois encore n'avait pas soulevé d'objections. Toutefois, une contre-manifestation a entravé la tenue de cette manifestation légalement autorisée. L'association requérante ne sait pas si la contre-manifestation était licite ou non au regard des dispositions de la loi sur les réunions, encore qu'elle reconnaisse que les commémorations du 1^{er} mai organisées par les socialistes ont eu lieu dans la Cité de Salzbourg au même moment.

En ce qui concerne cette deuxième manifestation, le Gouvernement fait valoir que celle-ci, avec un effectif attendu de 500 participants, a coïncidé avec les commémorations traditionnelles du 1^{er} mai organisées par le Parti socialiste dans la Cité de Salzbourg, et pour lesquelles on attendait quelque 20.000 personnes. Comme la manifestation de l'association a été notifiée antérieurement aux autorités et vu qu'il n'était pas possible de persuader l'association de modifier l'heure et le lieu de la manifestation, la réunion prévue par le Parti socialiste sur la place de la Cathédrale a été annulée. La réunion de l'association a débuté à 14 heures 15 et a duré jusqu'à 15 heures 30. Puis environ 100 participants sont entrés dans la Cathédrale de Salzbourg pour y prier pendant une heure. Déjà aux alentours de 13 heures 30 étaient venues sur la place de la Cathédrale quelque 350 personnes qui, par leur comportement, montraient qu'elles étaient des opposants à la réunion. Quelque cent policiers ont formé un cordon autour des participants à la réunion de manière à les protéger d'agressions directes; la protection a duré jusqu'à ce que la réunion soit terminée. Les contre-manifestants ont exprimé bruyamment leur mécontentement, car ils voyaient dans cette réunion une provocation. D'autres troubles ont été causés par la

présence de sympathisants d'un parti d'extrême-droite (NDP), qui ont déclaré soutenir le thème de la réunion de l'association requérante. La demande des autorités adressée à la personne dirigeant la réunion, le Dr. Wilde, d'ordonner à ces personnes de quitter la place, est restée sans effet. En adoptant les mesures normales pour le contrôle des foules, la police a pu assurer la liberté d'accès à la Cathédrale. Comme les clameurs continuaient et qu'il y avait un risque que l'heure de prières soit perturbée, les autorités ont finalement ordonné l'évacuation de la place de la Cathédrale. Compte tenu de la situation et à la suite de cette mesure, les intéressés ont quitté la place.

Pour cette affaire, l'association requérante soutient qu'il aurait été simple pour la police d'empêcher la perturbation qui a suivi, étant donné la structure architecturale de la place de la Cathédrale, qui n'est accessible que par l'intermédiaire de trois arcades. L'association requérante allègue que les responsables n'ont fait aucun effort pour empêcher des perturbations de cette importance de se produire, en raison du soutien qu'ils apportent apparemment aux tenants de l'avortement, qui cherchent activement à empêcher la diffusion d'un point de vue opposé. Eu égard à la décision de la Cour constitutionnelle du 1^{er} mars 1982, l'association requérante a considéré qu'un second recours devant la Cour serait inutile, et n'a donc pas introduit un recours constitutionnel à la suite de la manifestation de Salzbourg.

GRIEFS

L'association requérante se plaint de ce que dans les deux manifestations, ses droits reconnus par l'article 11 (droit de réunion pacifique) ont été violés, ainsi que dans la première manifestation ses droits proclamés par l'article 9 (liberté de religion) et dans la seconde manifestation ses droits protégés par l'article 10 (liberté d'expression). En outre, elle se plaint sous l'angle de l'article 13 de la Convention que l'ordre juridique autrichien, tel qu'interprété par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 1^{er} mars 1982, ne fournit pas un recours effectif devant une instance nationale pour garantir l'exercice effectif des droits susmentionnés.

.....

EN DROIT

1. L'association requérante se plaint, d'une part, que ses manifestations n'ont pas été suffisamment protégées contre des contre-manifestants et, d'autre part, que le fait que les autorités autrichiennes n'aient pas assuré cette protection a représenté une atteinte à l'exercice de ses droits proclamés par les articles 9, 10 et 11 de la Convention. D'un autre côté, l'association allègue une violation de l'article 13 de la Convention en ce qu'elle ne disposait pas de recours internes effectifs pour obtenir une protection suffisante de ces manifestations.

Le Gouvernement prétend en substance que les articles de fond de la Convention invoqués par l'association requérante n'incluent pas un droit à la protection des manifestations contre des ingérences de particuliers. Il conteste qu'il y ait une quelconque ingérence active de la part des organes officiels dans l'exercice des droits de l'association proclamés par ces articles. En outre, le Gouvernement soutient qu'en réalité des recours internes existaient dont l'association requérante n'a pas fait usage. Il conteste donc l'allégation de violation de l'article 13 et invite la Commission à rejeter l'ensemble de la requête pour non-épuisement des voies de recours internes.

2. La Commission doit rechercher en premier lieu si les griefs de l'association requérante concernant la protection jugée insuffisante de ses manifestations sont compatibles avec les dispositions de la Convention. La Commission limitera cet examen à l'article 11 de la Convention. Il est exact que l'association a également invoqué l'article 9, à savoir son droit à la liberté de religion, et l'article 10, à savoir son droit à la liberté d'expression. Toutefois, les allégations faites au titre de ces articles sont incluses dans celles ayant trait au droit de réunion pacifique. Les problèmes de liberté de religion et de liberté d'expression ne peuvent pas en l'espèce être séparés de celui de la liberté de réunion, proclamée par l'article 11, et l'article 11 prévaut en conséquence comme la *lex specialis* pour les réunions. Dans la mesure nécessaire, la Commission tiendra compte des articles 9 et 10 pour l'interprétation de l'article 11 (cf. *mutatis mutandis*: No 8191/78, *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne c/Suisse*, déc. 10.10.79, D.R. 17 p. 93; et No 8440/78, *Christians against Racism and Fascism c/Royaume-Uni*, déc. 16.7.80, D.R. 21 p. 138).

3. L'article 11 de la Convention est libellé comme suit :

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.

4. Le Gouvernement soutient que l'article 11 ne prévoit pas un droit à la protection des manifestations contre les ingérences de particuliers. Toutefois, comme la Cour européenne des Droits de l'Homme l'a déclaré dans l'affaire *Irlande contre Royaume-Uni* (arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25, par. 239), la Convention ne se contente pas d'astreindre les autorités des Etats contractants à respecter elles-mêmes les droits et libertés qu'elle consacre, mais elle les oblige en outre à assurer la jouissance de ces droits et libertés en empêchant et en à toute violation de ces droits

et libertés (cf. l'expression « reconnaissance/shall secure » figurant à l'article 1 de la Convention). De même, le but de la Convention consiste à protéger des droits qui sont concrets et effectifs et non pas des droits théoriques ou illusoire (Cour Eur. D.H., arrêt Artico du 13 mai 1980, série A n° 37, par. 33). L'obligation de garantir l'exercice effectif des droits proclamés par la Convention peut donc appeler des mesures positives de la part de l'Etat dans un certain nombre de domaines (cf. en dehors de l'arrêt Artico susmentionné, par. 36, les arrêts Airey, 9 octobre 1979, série A n° 32, par. 32; et Marckx, 13 juin 1979, série A n° 31, par. 31). Ces obligations peuvent impliquer l'adoption de mesures jusque dans les relations des individus entre eux (cf. arrêt Marckx, *ibid*; arrêt X. et Y. contre Pays-Bas du 26 mars 1985, série A n° 91, par. 23; cf. aussi *mutatis mutandis* arrêt Young, James et Webster du 13 août 1981, série A n° 44, par. 49).

5. La Commission a reconnu que le droit de réunion pacifique figurant à l'article 11 est un droit fondamental dans une société démocratique et, comme le droit à la liberté d'expression, l'un des fondements d'une telle société (cf. No 8191/78, *loc. cit.*, p. 105 avec une référence à Cour Eur. D.H., arrêt Handyside du 7 décembre 1976, série A n° 24 par. 49). Il s'applique aux défilés publics et peut être exercé non seulement par les individus participant à pareille manifestation mais encore par les organisateurs, y compris l'association requérante. La Commission a estimé en outre que le droit à la liberté de réunion pacifique est garanti à quiconque a l'intention d'organiser une manifestation pacifique. 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 (cf. requête No 8440/78, *loc. cit.* p. 162).

6. En conséquence, selon la Commission, le droit à la liberté de réunion garanti par l'article 11 par. 1 doit englober le droit à la protection contre des contre-manifestants, vu que ce n'est que de cette façon que son exercice effectif peut être garanti aux groupes sociaux souhaitant manifester pour certains principes sur des questions très controversées. Cette interprétation correspond aussi à la jurisprudence de la Commission, selon laquelle des restrictions appliquées à une manifestation pacifique ne peuvent se justifier sous l'angle de l'article 11 par. 2 que si les troubles résultant de violentes contre-manifestations ne peuvent être empêchés par d'autres mesures moins rigoureuses (cf. requête No 8191/78, *loc. cit.*, p. 107 et requête No 8440/70, *loc. cit.*, p. 164). Le droit à ce que ces mesures soient prises, y compris des mesures pour protéger une manifestation contre des perturbations ou des entraves par des tiers, doit donc nécessairement être inclus dans l'article 11 par. 1.

Il s'ensuit que les griefs susmentionnés de l'association requérante visant la protection insuffisante de ses manifestations ne se situent pas comme tels en dehors du champ d'application de l'article 11 et qu'ils ne peuvent donc être rejetés comme incompatibles avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 par. 2.

7. L'autre point à examiner est celui de savoir si, en ce qui concerne ses griefs susmentionnés, l'association requérante a épuisé toutes les voies de recours internes, comme l'exige l'article 26 de la Convention. La Commission relève que l'association requérante a tenté d'obtenir une décision de la Cour constitutionnelle sur la question de la protection jugée insuffisante de sa première manifestation, mais que la Cour constitutionnelle s'est déclarée incompétente au motif qu'il n'y avait pas de décision administrative attaquant, ou d'acte de contrainte administrative directe. En conséquence, un recours constitutionnel s'est révélé inefficace et l'association requérante n'était pas obligée de tenter à nouveau le même recours en ce qui concerne sa seconde manifestation. Le Gouvernement fait valoir que l'association requérante disposait d'autres recours, à savoir une action en responsabilité administrative ou une citation directe conformément à l'article 48 du Code de procédure pénale. Toutefois, ces deux recours présupposent une action pour préjudice matériel, alors que l'association requérante n'a pas subi ce type de préjudice. Par voie de conséquence, ces recours semblent aussi inefficaces, et l'association requérante n'était pas tenue de les utiliser. Les conditions de l'article 26 se trouvent donc remplies par l'association requérante et la Commission est par conséquent appelée à examiner les questions de fond de l'affaire.

8. S'agissant de son grief au titre de l'article 11 de la Convention, l'association requérante allègue essentiellement que la protection accordée à ses deux manifestations a été insuffisante. Les autorités sont restées inactives et ne sont pas intervenues à temps contre les contre-manifestants qui perturbaient les manifestations en criant, mais aussi, dans le premier cas, en jetant des objets comme des œufs et des touffes d'herbe. Tout ceci aurait, selon elle, rendu impossible la bonne tenue de la manifestation.

Le Gouvernement reconnaît que des perturbations se sont produites pendant ces manifestations, mais il conteste que les autorités puissent en être tenues pour responsables. Selon lui, les autorités ont fait tout ce qu'on pouvait attendre d'elles dans les circonstances de l'affaire.

9. A ce sujet, la Commission fait observer d'abord que si le Gouvernement ne reconnaît pas l'existence d'une obligation au regard de la Convention de protéger les manifestations par une action positive, le système juridique autrichien prévoit bien une telle protection. Ceci est clairement confirmé par les dispositions du Code pénal qui érigent en infraction pénale pouvant faire l'objet de poursuites de la part du parquet le fait de disperser ou d'entraver une réunion légale (articles 284 et 285). En outre, l'article 9 de la loi introductive de la loi relative à la procédure administrative traite des troubles de l'ordre n'ayant pas la gravité d'une infraction pénale et prévoit l'imposition d'office de sanctions administratives. Si la perturbation d'une réunion émane non pas de particuliers, mais de contre-manifestations, la loi sur les réunions prévoit un mécanisme destiné à interdire (article 6) ou à supprimer (article 13) ces contre-manifestations. Le droit et la pratique permettent en plus de demander à la police de protéger une manifestation de manière à éviter des désordres publics ou

des violences. Il s'ensuit que le droit autrichien en tant que tel répond aux exigences de l'article 11 dans la mesure où il prévoit la protection des manifestations par une action positive de la part de l'Etat.

10. En ce qui concerne l'usage des pouvoirs conférés aux autorités par les dispositions législatives susmentionnées, la Commission relève que dans les deux cas incriminés, les autorités ont effectivement pris certaines mesures pour restreindre les contre-manifestations. Il est exact que dans ces deux cas, des contre-manifestations ont néanmoins eu lieu, qui paraissent avoir été illicites au regard du droit autrichien, ce qui obligeait les autorités à faire usage de leurs prérogatives aux termes de l'article 13 de la loi sur les réunions. Toutefois, il convient aussi de relever que vu la probabilité de ces contre-manifestations, d'importantes forces de police avaient été déployées à chaque fois pour protéger les manifestations de l'association requérante, en particulier contre des violences physiques. Ceci a pu être empêché, alors que d'autres perturbations se sont produites avant que les contre-manifestations ne soient finalement dispersées conformément à l'article 13 de la loi sur les réunions. Au moins contre certaines des personnes qui avaient perturbé la première manifestation, les autorités ont engagé ultérieurement des poursuites pénales et dans un cas, des poursuites administratives qui ont débouché sur l'imposition d'une amende.

11. Le fait que les services de police ne soient pas intervenus activement contre les perturbations susmentionnées des manifestations de l'association requérante a été expliqué par le Gouvernement par des considérations de proportionnalité : une intervention policière immédiate aurait, selon lui, entraîné presque inévitablement des violences physiques. En choisissant entre différentes méthodes de protection d'une manifestation, il peut être indiqué de limiter les mesures policières préventives à la répression des violences physiques et à l'adoption de mesures répressives contre tout autre type de perturbation. Ceci est particulièrement vrai lorsque, comme il a été soutenu en l'espèce, il est probable que des mesures policières préventives provoqueront par elles-mêmes des violences. Eu égard à ce risque, les autorités autrichiennes ne sauraient donc être blâmées d'avoir appliqué des considérations de proportionnalité et d'avoir dispersé les contre-manifestants uniquement lorsque ceci pouvait se faire sans confrontation violente. Agissant ainsi, les autorités ont tenté de prévenir des désordres plus importants que ceux qui ont eu lieu effectivement, objectif manifestement couvert par la clause de défense de l'ordre figurant à l'article 11 par. 2. En outre, les autorités ont agi avec réserve en ce qui concerne les atteintes aux droits des contre-manifestants, autrement dit les droits d'autrui au sens de l'article 11 par. 2. Leur démarche peut donc se justifier aussi pour cette raison. En conséquence, la Commission n'estime pas que la démarche des autorités autrichiennes en l'espèce n'ait pas tenu compte de la substance du droit à la liberté de réunion de l'association requérante. Le grief de l'association requérante visant la protection insuffisante de ses manifestations se révèle donc manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

12. En outre, l'association requérante s'est plaint de ce qu'en droit autrichien elle ne disposait pas de recours effectifs pour obtenir que ses manifestations bénéficient d'une protection suffisante. Elle invoque à cet égard l'article 13 de la Convention, qui doit être interprété ici en liaison avec l'article 11. Le fait que le grief au titre de ce dernier article ait été rejeté comme manifestement mal fondé ne rend pas l'article 13 inapplicable. En réalité, cette disposition garantit le droit à un recours interne effectif à quiconque *allègue* que ses droits protégés par la Convention ont été violés, indépendamment de la question de savoir si cette allégation est effectivement fondée. Il est seulement nécessaire que le grief soit plausible (cf. Cour Eur. D. H., arrêt Klass et autres du 6 septembre 1978, série A n° 28, par. 64). La Commission estime que cette dernière condition est manifestement satisfaite en l'espèce, le grief alléguant une protection insuffisante d'une manifestation étant en réalité un grief entrant dans le champ d'application de l'article 11 et qui pouvait être raisonnablement soutenu dans les circonstances de l'affaire.

13. La Commission a pris note des divers recours examinés par les parties. Elle relève qu'en principe seul un recours qui permettait de décider en substance la question de savoir si l'action entreprise par les autorités pour protéger le droit de réunion de l'association requérante était licite et appropriée, pouvait satisfaire aux exigences de l'article 13.

Le grief que l'association requérante a fait valoir devant la Cour constitutionnelle portait précisément sur cette question. Toutefois, la Cour constitutionnelle s'est déclarée incompétente au motif que les omissions alléguées n'étaient pas des décisions administratives ou des actes de contrainte administrative directe attaquables devant elle.

14. Les autres recours examinés, à savoir une action en responsabilité administrative ou une citation directe prévue par l'article 48 du Code de procédure pénale semblent présupposer un préjudice matériel. Comme l'association requérante n'a subi aucun préjudice, ces recours ne lui auraient été d'aucune utilité. Les recours de droit pénal, sur lesquels le Gouvernement a mis beaucoup l'accent, paraissent en outre se limiter à l'établissement de la responsabilité d'un particulier dans la perturbation d'une manifestation. Même s'ils avaient été exercés contre des fonctionnaires responsables, ils n'auraient apparemment pas permis d'examiner la question de savoir si le comportement des autorités proprement dites avait été adéquat dans les circonstances et si le droit de réunion de l'association requérante avait été suffisamment protégé.

15. Dans ces conditions, la Commission considère que l'affaire soulève des questions de principe concernant l'application et l'interprétation de l'article 13 pour ce qui est de la protection du droit de réunion, questions qu'il convient de résoudre par un examen au fond. Le grief de l'association requérante à cet égard ne peut donc pas être rejeté comme manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

— DÉCLARE RECEVABLE, tout moyen de fond réservé, le grief formulé par l'association requérante au titre de l'article 13 de la Convention selon lequel elle n'a pas bénéficié d'un recours interne effectif pour faire valoir sa prétention sous l'angle de l'article 11 de la Convention ;

— DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.