

APPLICATION/REQUÊTE N° 8652/79

X. v/AUSTRIA

X. c/AUTRICHE

DECISION of 15 October 1981 on the admissibility of the application

DÉCISION du 15 octobre 1981 sur la recevabilité de la requête

---

**Article 9 of the Convention :** *Prohibition of an association with a religious aim. No factors showing that the legal structure of an association was necessary for the manifestation of the religion in question.*

**Article 11 of the Convention :** *Prohibition of an association with a religious aim on the ground that in reality it was a continuation of an association which had previously been prohibited. Measure found compatible with the requirements of Article 11, paragraph 2, particularly as the religious character of the association had not been a basis for the prohibition.*

**Article 9 de la Convention :** *Interdiction d'une association à but religieux. Absence d'élément montrant que la forme juridique de l'association était nécessaire à la manifestation de la religion en question.*

**Article 11 de la Convention :** *Interdiction d'une association à but religieux au motif qu'il s'agissait en réalité de la reconstitution d'une association précédemment interdite. Mesure jugée conforme aux exigences du paragraphe 2 de cette disposition, d'autant plus que le caractère religieux de l'association n'a pas été retenu comme motif de son interdiction.*

---

**Summary of the facts**

(français : voir p. 93)

*The applicant, a follower of the Moon sect, founded an association in Vienna in 1973 called "Gesellschaft zur Vereinigung des Weltchristentums" (the Society for Uniting World Christianity). It was dissolved on 4 January 1974 by the competent police authority for activities outside the scope of its statutory aims (Art. 24 of the Associations Act (Vereinigungsgesetz)) and for*

having the characteristics of a religious community, which communities are not authorised by law to take the form of an association (Art. 3 of the Associations Act).

Shortly afterwards the applicant announced the foundation of another association called „Gesellschaft zur Förderung der Vereinigungskirche“ (the Society for the Promotion of the Union Church) whose statutory aim had been defined slightly differently.

The notification of this second association was made to the local administration (Magistrat) in Vienna which prohibited it, this decision being upheld by the Ministry of the Interior. However, by a judgment of 10 June 1975 the Constitutional Court quashed the decision because the local authority had no jurisdiction in the matter.

The case was referred to the competent police authority which again prohibited the association under Article 6 (1) of the aforementioned Act, which prohibits the foundation of an association which seeks to continue the illegal activities of an association which has previously been dissolved by the authorities.

Having unsuccessfully appealed to the Ministry of the Interior, the applicant further appealed to the Constitutional Court, invoking, in particular, Articles 11 and 14 of the Convention. In a decision of 27 September 1978, the Constitutional Court dismissed the appeal noting that the association had been dissolved in accordance with Article 6, paragraph 1 of the said Act and not Article 3 (a), which had not been applicable to the case. It found the dissolution justified under Article 11, paragraph 2 of the Convention.

## THE LAW

1. The applicant who founded and acted as chairman of two associations intended to provide the organisational framework for the Moon sect in Austria complains of the dissolution of these associations by the authorities which he considers to be in violation of his freedom of religion as guaranteed by Article 9 and of his freedom of association as guaranteed by Article 11 of the Convention.
2. As regards the first of these associations, called "Gesellschaft zur Vereinigung des Weltchristentums" (Society for Uniting World Christianity) which was dissolved on 4 January 1974, the applicant has not exhausted the domestic remedies available to him as required by Article 26 of the Convention, and accordingly the applicant's above complaints insofar as they may be understood as relating to the dissolution of this association must be rejected under Article 27 (3) of the Convention.
3. As regards the prohibition of the second association, called "Gesellschaft zur Förderung der Vereinigungskirche" (Society for the Promotion of the Union Church), the applicant has exhausted the domestic remedies available

to him by lodging a constitutional appeal. The Constitutional Court's decision was communicated to him on 20 December 1978 and the present application, filed on 12 June 1979, has therefore been brought within the six months period envisaged by Article 26 of the Convention. The Commission is therefore called upon to deal with the substance of the applicant's above complaints insofar as they are related to the prohibition of the second association.

4. The applicant's principal complaint is that there has been an unjustified interference with his freedom of association contrary to Article 11 of the Convention. The relevant parts of this Article read as follows :

- (1) Everyone has the right to ... freedom of association with others ...
- (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 ...

a) The association founded by the applicant under the name "Gesellschaft zur Förderung der Vereinigungskirche" was prohibited by the authorities. There can therefore be no doubt that there has been interference with the applicant's right to freedom of association within the meaning of the first paragraph of the above Article.

b) The question is then whether this interference can be justified under the second paragraph of the Article. This paragraph requires, first, that any restriction of the freedom in question should be prescribed by law, secondly, that it should pursue one of the purposes enumerated there, and thirdly, that it should be necessary in a democratic society.

As regards these requirements, the Commission notes that according to the Constitutional Court the decisive reason justifying the prohibition of the association in question was its continuation of the illegal activities of the formerly dissolved association founded by the applicant. This prohibition was based on Article 6 (1) of the Associations Act and hence "prescribed by law" within the meaning of Article 11 (2) of the Convention. The Commission also considers that it is justifiable under this provision, namely as being necessary in a democratic society for the prevention of disorder, to prohibit an association because it unlawfully continues the activities of a dissolved association. The application of Article 6 (1) of the Associations Act does not therefore in itself give rise to a problem under the Convention.

c) The applicant in the present case claims, however, that this provision was wrongly applied to him and that the true reason why the second association founded by him was prohibited was the fact that like the first association it constituted a religious community, excluded from the application of the Associations Act by virtue of its Article 3 (a). This exclusion of religious com-

munities from the application of the Associations Act would have left him without any legal possibility to organise the group represented by him as an entity recognised by law and having legal personality because there are no alternative forms of organisation available for non-recognised religious communities.

In this connection the Commission first notes the Government's argument that it is not open to the applicant to challenge the application of Article 3 (a) of the Associations Act in this case because in the domestic proceedings he failed to do so at the appropriate time, namely in connection with the dissolution of the first association founded by him. The Commission considers, however, that it can leave open the difficult question whether or not the applicant has actually exhausted all domestic remedies in this respect. For even assuming that by his constitutional appeal against the prohibition of the second association he did in fact exhaust the domestic remedies in conformity with Article 26 of the Convention, it nevertheless appears from the Constitutional Court's decision itself that Article 3 of the Associations Act was not considered as decisive. The Constitutional Court even stated that in the case before it Article 3 (a) had not been actually applied by the administrative authorities nor had it been applicable ("ergibt sich, dass bei der Erlassung des angefochtenen Bescheides § 3 lit a. VG nicht angewendet wurde und auch nicht anzuwenden war").

This decision by the Constitutional Court was the final domestic decision in the applicant's case and therefore the decision which the Commission must take as the starting point for its examination under the Convention. It shows that the Associations Act was applied in such a way as to allow, in principle, for the establishment even of religious organisations as associations under the Act, notwithstanding the terms of Article 3 (a) thereof. The availability of alternative forms of legal organisation is therefore irrelevant. The applicant's complaint that he was barred from having the group represented by him registered as an association because it was a religious community and that his freedom of association as guaranteed by Article 11 of the Convention has thereby been violated is consequently manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

5. The applicant has finally complained that the prohibition of the association founded by him also amounted to an unjustified interference with his and the association's freedom of religion as guaranteed by Article 9 of the Convention.

The Commission observes, however, that in the present case it has not been substantiated by the applicant that there has been any interference with his freedom of religion as a follower of the Moon sect; in particular it has been shown that the dissolution of the association in which the sect wanted to organise itself did as such interfere with the manifestation of his religion or

belief in worship, teaching, practice and observance. As the Government have stressed, the practice even of a non-recognised religion is fully guaranteed in Austria by Article 63 (2) of the Treaty of St. Germain independently from any form of registration. The applicant's allegations of harassments by the police cannot be taken into account in this respect because it is clear from his submissions that these allegations, even if they were substantiated, concern the treatment of other persons and not of the applicant himself. It follows that the applicant's complaint of unjustified interferences with his right to freedom of religion as guaranteed by Article 9 of the Convention is also manifestly ill-founded.

For these reasons, the Commission

**DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE.**

### **Résumé des faits**

*Le requérant, qui est un adepte de la secte Moon a fondé en 1973 à Vienne une association nommée « Gesellschaft zur Vereinigung des Weltchristentums » (Société pour l'unification de la chrétienté). Celle-ci fut dissoute le 4 janvier 1974 par décision de l'administration de la police au motif que son activité ne correspondait pas à son but statutaire (Art. 24 de la loi sur les associations/Vereingesezt) et qu'elle présentait les caractéristiques d'une organisation religieuse, que la loi n'autorise pas à prendre la forme d'une association (Art. 3a de la loi sur les associations).*

*Le requérant annonça aussitôt la fondation d'une autre association, nommée « Gesellschaft zur Förderung der Vereinigungskirche » (Société pour la promotion de l'église de l'union), dont le but statutaire était défini de manière légèrement différente.*

*Cette deuxième association ayant été déclarée à l'administration locale (Magistrat) de Vienne, celle-ci l'interdit derechef et sa décision fut confirmée par le Ministère de l'intérieur. Toutefois, par arrêt du 10 juin 1975, la Cour constitutionnelle annula cette décision pour incompétence de l'administration locale.*

*L'affaire revint entre les mains de l'administration de la police, qui interdit à nouveau l'association en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la même loi, lequel prohibe la fondation d'une association destinée à continuer l'activité d'une association précédemment dissoute par les autorités.*

*Après s'être adressé sans succès au Ministère de l'intérieur, le requérant saisit la Cour constitutionnelle en invoquant notamment les articles 11 et 14 de la Convention. Par arrêt du 27 septembre 1978, la Cour constitutionnelle rejeta le recours en considérant notamment que l'association avait été dissoute en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la loi, et non en vertu de son article 3a, lequel n'eût pas été applicable en l'espèce. Elle estimait aussi que la dissolution de l'association était justifiée aux termes de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention.*

**(TRADUCTION)**

**EN DROIT**

1. Le requérant, fondateur et président de deux associations destinées à former la structure de la secte Moon en Autriche, se plaint de la dissolution de ces associations par les autorités autrichiennes, ce qu'il estime contraire à sa liberté de religion, garantie par l'article 9, et à sa liberté d'association, garantie par l'article 11 de la Convention.

2. Pour ce qui est de la première de ces associations appelée « Gesellschaft zur Vereinigung des Weltchristentums » (Société pour l'unification de la chrétienté), dissoute le 4 janvier 1974, le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes à sa disposition, comme l'exige l'article 26 de la Convention. Dans la mesure où les griefs du requérant concernant la dissolution de cette association, ils doivent donc être rejetés conformément à l'article 27, paragraphe 3, de la Convention.

3. En revanche, en ce qui concerne l'interdiction de la seconde association, appelée « Gesellschaft zur Förderung der Vereinigungskirche » (Société pour la promotion de l'église de l'union), le requérant a épuisé les recours internes à sa disposition, puisqu'il a formé un recours constitutionnel. L'arrêt de la Cour constitutionnelle lui a été communiqué le 20 décembre 1978 et la présente requête, déposée le 12 juin 1979, a donc été introduite dans le délai de six mois prévu à l'article 26 de la Convention. La Commission est ainsi appelée à examiner le bien-fondé des griefs précités du requérant, dans la mesure où ils concernent l'interdiction de la seconde association.

4. Le grief principal du requérant est que, contrairement à l'article 11 de la Convention, il y a eu atteinte injustifiée à sa liberté d'association. Les parties y afférentes de cette disposition sont ainsi libellées :

(1) Toute personne a droit à ... la liberté d'association ...

(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 ...

a. L'association, fondée par le requérant sous le nom de « Gesellschaft zur Förderung der Vereinigungskirche » a été interdite par les autorités autrichiennes. Il est donc indéniable qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté d'association, au sens de l'article précité.

b. Il convient d'examiner si cette ingérence se justifiait au regard du second paragraphe de l'article. Ce texte exige, premièrement, que la restriction apportée à l'exercice de la liberté en question soit prévue par la loi ; deuxièmement, qu'elle réponde à l'un des objectifs qui y sont énumérés et, troisièmement, qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique.

Sur ces conditions, la Commission relève que, selon la Cour constitutionnelle, le motif déterminant pour interdire l'association en question a été qu'elle poursuivait les activités illégales de l'association précédemment fondée par le requérant puis dissoute. Cette interdiction se fondait sur l'article 6 (1) de la loi sur les associations et était donc « prévue par la loi », au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention. La Commission estime également justifié, au regard de cette disposition, puisque nécessaire dans une société démocratique à la défense de l'ordre, d'interdire une association parce qu'elle continue illégalement les activités d'une association dissoute. L'application de l'article 6 (1) de la loi sur les associations ne fait donc pas en soi problème au regard de la Convention.

c. En l'espèce toutefois, le requérant prétend que cette disposition lui a été appliquée à tort et que le véritable motif d'interdiction de la seconde association fondée par lui était que, tout comme la première, elle constituait une communauté religieuse exclue de l'application de la loi sur les associations en vertu de l'article 3 (a). Cette exclusion des communautés religieuses de l'application de la loi sur les associations ôterait au requérant la possibilité juridique d'organiser le groupe qu'il représente comme une entité reconnue par la loi et dotée de la personnalité juridique, puisqu'il n'existe pas d'autres formes d'organisation possible pour les communautés religieuses non reconnues.

A cet égard, la Commission relève tout d'abord l'argument du Gouvernement selon lequel le requérant n'aurait pas, en l'espèce, la faculté de contester l'application de l'article 3 (a) de la loi sur les associations parce que, sur le plan interne, il ne l'a pas fait au moment voulu, c'est-à-dire au moment de la dissolution de la première association fondée par lui. La Commission estime cependant qu'elle peut laisser pendante la difficile question de savoir si le requérant a ou non effectivement épuisé toutes les voies de recours internes à cet égard. Car en supposant même qu'avec le pourvoi constitutionnel formé contre l'interdiction de la seconde association il ait en fait épuisé les recours internes conformément à l'article 26 de la Convention, il ressort néanmoins de

l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle que l'article 3 (a) de la loi sur les associations n'a pas été jugé décisif. La Cour a même déclaré qu'en l'espèce l'article 3 (a) n'avait finalement pas été appliqué par l'administration, si tant est qu'il fût applicable (« ergibt sich, dass bei der Erlassung des angefochtenen Bescheides § 3 lit a VG nicht angewendet wurde und auch nicht anzuwenden war »).

Cet arrêt de la Cour constitutionnelle étant, en l'espèce, la décision finale interne, c'est elle que la Commission doit prendre comme point de départ pour examiner l'affaire au regard de la Convention. Or, elle montre que la loi sur les associations a été appliquée de manière à permettre théoriquement, malgré les termes de l'article 3 (a) de la loi, la création en tant qu'associations d'organisations ayant même un caractère religieux. L'existence d'autres formes d'organisations légales n'a donc rien à voir en l'espèce. Le grief selon lequel le requérant aurait été empêché de faire enregistrer comme association le groupe qu'il représentait parce qu'il s'agissait d'une communauté religieuse et que la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention aurait donc été enfreinte, est par conséquent manifestement mal fondé, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.

5. Le requérant se plaint enfin que l'interdiction de l'association créée par lui constituait également une atteinte injustifiée à sa liberté de religion et à celle de l'association, telles que les garantit l'article 9 de la Convention.

La Commission remarque cependant qu'en l'espèce le requérant n'a pas expliqué comment il y aurait eu atteinte quelconque à sa liberté de religion en tant qu'adepte de la secte Moon ; notamment, il n'a pas montré que la dissolution de l'association par laquelle la secte voulait s'organiser ait en soi entravé sa liberté de manifester sa religion ou sa conviction par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Comme l'a souligné le Gouvernement, la pratique d'une religion, même non reconnue, est pleinement garantie en Autriche par l'article 63 (2) du Traité de St-Germain, indépendamment de toute forme d'enregistrement. Les allégations du requérant quant aux brimades de la police ne sauraient être prises en compte à cet égard, puisqu'il ressort clairement de ses observations que ces allégations, même si elles étaient fondées, concernent le traitement réservé à d'autres personnes et non à lui-même. Il s'ensuit que le grief formulé par le requérant quant à des atteintes injustifiées à son droit d'exercer la liberté de religion tel que le lui garantit l'article 9 de la Convention est, lui aussi, manifestement mal fondé.

Par ces motifs, la Commission

**DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.**