

APPLICATION/REQUÊTE N° 10581/83

David NORRIS,) v/IRELAND
NATIONAL GAY FEDERATION) c/IRLANDE

DECISION of 16 May 1985 on the admissibility of the application

DÉCISION du 16 mai 1985 sur la recevabilité de la requête

Article 1 of the Convention : *Where the Commission declares admissible a complaint founded on a substantive provision of the Convention, there is no need for a separate examination under Article 1, invoked in conjunction with the admissible complaint.*

Article 8 of the Convention : *Legislation prohibiting homosexual practices between males allegedly interfering with a homosexual's right to respect for his private life (Complaint declared admissible).*

Article 13 of the Convention : *This provision does not guarantee a remedy which would provide a review of the conformity of legislation with the Convention.*

Article 25 of the Convention : *An association which cannot itself claim to be a "victim" may not introduce an application against a measure which affects its members.*

A person may complain of a law itself where, in view of his particular circumstances, he is directly affected by it.

Article 1 de la Convention : *Lorsque la Commission déclare recevable un grief tiré d'une disposition substantielle de la Convention, un examen séparé sous l'angle de l'article 1, invoqué en combinaison avec le grief retenu, ne s'impose pas.*

Article 8 de la Convention : *Allégation qu'une législation interdisant les pratiques homosexuelles entre hommes porte atteinte au droit au respect de la vie privée d'un homosexuel (Grief déclaré recevable).*

Article 13 de la Convention : *Cette disposition ne garantit pas un recours en vertu duquel s'opérerait un contrôle de la conformité d'une législation avec la Convention.*

Article 25 de la Convention : *Une association n'a pas qualité, faute de pouvoir se prétendre elle-même « victime », pour introduire une requête dirigée contre une mesure qui frappe ses membres.*

Une personne peut se plaindre d'une disposition légale prise comme telle lorsque, compte tenu de sa situation particulière, cette personne en subit directement les effets.

THE FACTS

(français : voir p. 137)

The first applicant is an Irish citizen, born in 1944, and at present residing in Dublin. He is a homosexual.

The second applicant is the National Gay Federation, an organisation working for the rights and welfare of homosexual men and women in Ireland. By resolution of 19 September 1983, the administrative council of the National Gay Federation nominated the first applicant, himself a member of the said council, to represent the Federation in the application brought before the Commission.

In the proceedings before the Commission the applicants are represented by Mr. John Jay of Herman Good, Hubert Wine and Company, Solicitors, Dublin.

The first applicant has been an active campaigner for homosexuals' rights in Ireland since about 1971 and in 1974 became a founding member and chairman of the Irish Gay Rights Movement.

On 23 November 1977, the first applicant issued High Court proceedings against the Attorney General, being the appropriate person to act as defendant in a constitutional action. The first applicant claimed, *inter alia* :

1. A Declaration that Sections 61 and 62 of the Offences against the Person Act 1861 are inconsistent with the provision of the Constitution, were not continued by Article 50 of the Constitution and no longer form part of the Law of the State.
2. A Declaration that Section 11 of the Criminal Law (Amendment) Act 1885 is inconsistent with the provisions of the Constitution, was not continued by Article 50 of the Constitution, and no longer forms part of the Law of the State.

On 10 October 1980 the claim was dismissed and the first applicant was ordered to pay the costs of the action.

The first applicant, subsequently, appealed to the Supreme Court. The Court dismissed the appeal on 22 April 1983 by a judgment delivered by three judges, against two dissenting opinions.

On the question of costs, the Supreme Court, referring to the exceptional circumstances of the case, ordered that the first applicant be awarded his costs both of the proceedings before the High Court and of the appeal to the Supreme Court.

In considering the first applicant's claim under Article 8 of the Convention, with reference to the Dudgeon case (Eur. Court H.R., judgment of 22.10.81), the Supreme Court, in the majority judgment, stated that neither the Convention nor the Dudgeon judgment were in any way relevant to the question which had to be considered.

The Supreme Court considered *inter alia* that on the grounds of the Christian nature of the Irish State, and on the grounds that the deliberate practice of homosexuality is morally wrong, that it is damaging to the health of both individuals and the public as well as potentially harmful to the institution of marriage, the laws making such conduct criminal were consistent with the Irish Constitution, and no right of privacy could prevail against them.

COMPLAINTS

The first applicant, who has stated that he is a homosexual, has complained *inter alia* on his own behalf and on behalf of the National Gay Federation, being the second applicant, that the maintenance in force of legislation prohibiting male homosexual activity (Sections 61 and 62 of the Offences against the Person Act 1861 and Section 11 of the Criminal Law (Amendment) Act 1885) constitutes a continuing interference with his right to respect for his private life (which includes sexual life) of himself as well as of the members of the National Gay Federation within the meaning of Article 8 para. 1 of the Convention. The first applicant has referred to para. 81 of the judgment of the Court in the Dudgeon Case.

In addition the first applicant has complained that the continued defence of the impugned legislation by the Attorney General as valid law, together with the finding by the Supreme Court that neither the Convention nor the decision of the Court in the Dudgeon case were in any way relevant to the issues before the Supreme Court, amount to a breach of Article 1 in conjunction with Article 8 of the Convention.

Finally, the first applicant has claimed that he and other members of the National Gay Federation have been denied and deprived of an effective remedy before a national authority for the continued interference with their right to respect for private life under Article 8. He alleges a violation of Article 13.

.....

THE LAW

1. The first applicant has complained on his own behalf and on behalf of the National Gay Federation, that the maintenance in force of legislation prohibiting

male homosexual activity (Sections 61 and 62 of the Offences against the Person Act 1861 and Section 11 of the Criminal Law (Amendment) Act 1885) constitutes a continuing interference with the right to respect for private life of himself as well as of the members of the National Gay Federation, within the meaning of Article 8 para. 1 of the Convention.

Article 8 para. 1 of the Convention provides as follows:

“Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.”

The Government have submitted that neither the first applicant nor the National Gay Federation can claim to be a victim within the meaning of Article 25 of the Convention.

As regards the National Gay Federation, the Commission finds that the Federation as such is not directly affected by the impugned legislation and, consequently, may not claim to be a victim of the alleged violation of the Convention within the meaning of Article 25 of the Convention.

As regards the first applicant himself, the Commission recalls that

“Article 25 of the Convention entitles individuals to contend that a law violates their rights by itself, in the absence of an individual measure of complementation, if they run the risk of being directly affected by it.” (Eur. Court H.R., Marckx judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, para. 27).

Moreover, the Commission has had regard to the Court’s assessment of identical legislation in Northern Ireland in para. 41 of its judgment in the Dudgeon case, where it held that

“In the personal circumstances of the applicant, the very existence of this legislation continuously and directly affects his private life ...; either he respects the law and refrains from engaging — even in private with consenting male partners — in prohibited sexual acts to which he is disposed by reason of his homosexual tendencies, or he commits such acts and thereby becomes liable to criminal prosecution.” (Eur. Court H.R., judgment of 22 October 1981, Series A no. 45)

The Commission, therefore, is of the opinion that the first applicant may claim to be a victim within the meaning of Article 25 of the Convention.

The Commission has further carried out a preliminary examination of the parties’ submissions under Article 8 of the Convention and finds that they raise important issues of law and fact under the Convention. This part of the application cannot, therefore, be rejected as manifestly ill-founded and must be declared admissible, no other ground for declaring it inadmissible having been established.

2. The first applicant has further complained that the continued defence of the impugned legislation by the Attorney General as valid law, together with the finding by the Supreme Court that neither the Convention nor the decision of the Court in the Dudgeon Case were in any way relevant to the issues before the Supreme Court, amount to a breach of Article 1 of the Convention in conjunction with Article 8 of the Convention.

Article 1 of the Convention provides that

"The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention."

However, the Commission recalls that

"Article 1 is drafted by reference to the provisions contained in Section I and thus comes into operation only when taken in conjunction with them; a violation of Article 1 follows automatically from, but adds nothing to a breach of those provisions; ..." (Eur. Court. H.R., Ireland v. the United Kingdom judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, para. 238)

Having just found that the application must be declared admissible concerning the first applicant's complaints under Article 8 of the Convention, the Commission does not consider that any legal purpose is served by making a separate finding under Article 1 of the Convention.

3. The first applicant has also claimed that he has been denied an effective remedy before a national authority for the continued interference with his right to respect for private life under Article 8 of the Convention, and he alleges a violation of Article 13 of the Convention, which provides that

"Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity."

However, the Commission recalls that Article 13 of the Convention does not guarantee a remedy against legislation which as such is considered not to be in conformity with the Convention (cf. e.g. Young, James and Webster v. United Kingdom, Comm. Report 14.12.79, para. 177, Eur. Court H.R., Series B no. 39, p. 49).

It follows that this part of the application must be declared manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 para. 2 of the Convention.

For these reasons, the Commission

1. **DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE** concerning the complaints submitted on behalf of the National Gay Federation;

2. **DECLARES INADMISSIBLE** the first applicant's complaints that he did not have an effective remedy before a national authority :
3. **DECLARES ADMISSIBLE** the remainder of the application, without in any way prejudging the merits.

(TRADUCTION)

EN FAIT

Le premier requérant est un ressortissant irlandais, né en 1944, actuellement domicilié à Dublin. Il est homosexuel.

Le deuxième requérant est la National Gay Federation (Fédération nationale des homosexuels), organisation qui œuvre en faveur des droits et des intérêts des homosexuels, hommes et femmes, en Irlande. Par Résolution du 19 septembre 1983, le conseil d'administration de la Fédération nationale des homosexuels a désigné le premier requérant, lui-même membre de ce conseil, pour représenter la Fédération dans la requête introduite devant la Commission.

Dans la procédure devant la Commission, les requérants sont représentés par M. John Jay, de l'étude Herman Good, Hubert Wine and Company, Solicitors à Dublin.

Le premier requérant fait activement campagne en faveur des droits des homosexuels en Irlande depuis 1971 et, en 1974, il est devenu membre fondateur et Président du Irish Gay Rights Movement (Mouvement irlandais pour les droits des homosexuels).

Le 23 novembre 1977, le premier requérant a intenté une action devant la High Court contre le procureur général en sa qualité de défendeur dans une action en inconstitutionnalité. Le premier requérant a demandé notamment :

1. Une déclaration selon laquelle les articles 61 et 62 de la loi de 1861 relative aux délits contre la personne sont incompatibles avec les clauses de la Constitution, n'ont pas été maintenus en vigueur par l'Article 50 de la Constitution et ne font plus partie de la législation de l'Etat.
2. Une déclaration selon laquelle l'Article 11 de la loi (amendée) de 1885 relative à la législation pénale est incompatible avec les dispositions de la Constitution, n'a

pas été reprise par l'article 50 de cette Constitution et ne fait plus partie de la législation de l'Etat.

Le 10 octobre 1980, la demande a été rejetée et le premier requérant a été condamné aux frais.

Par la suite, le premier requérant a recouru à la Cour Suprême. La Cour a rejeté le recours le 22 avril 1983 par un arrêt prononcé par trois juges, contre deux, exprimant une opinion dissidente.

Quant aux frais, la Cour Suprême, vu les circonstances exceptionnelles de l'affaire, a ordonné le remboursement au premier requérant des frais encourus par lui tant pour la procédure devant la High Court que pour le recours à la Cour Suprême.

Lorsqu'elle a examiné le grief tiré par le premier requérant de l'article 8 de la Convention, la Cour Suprême, se référant à l'affaire Dudgeon (Cour Eur. D.H., arrêt du 22.10.81), a indiqué dans l'arrêt majoritaire que ni la Convention ni l'arrêt Dudgeon n'étaient en quelque manière pertinents pour la question à examiner.

La Cour Suprême a considéré notamment qu'en raison du fondement chrétien de l'Etat irlandais et du fait que la pratique délibérée de l'homosexualité est moralement critiquable, nuisible pour la santé tant des particuliers que du public et virtuellement préjudiciable à l'institution du mariage, les lois qui pénalisent ce comportement sont compatibles avec la Constitution irlandaise, aucun droit à la vie privée ne pouvant prévaloir contre elles.

GRIEFS

Le premier requérant, qui déclare être homosexuel, allègue notamment, en son nom propre et au nom de la Fédération nationale des homosexuels, qui est le deuxième requérant, que le maintien en vigueur de la législation interdisant l'homosexualité masculine (Articles 61 et 62 de la loi de 1861 sur les délits contre la personne et article 11 de la loi pénale (amendée) de 1885) constitue une ingérence permanente dans l'exercice du droit au respect de la vie privée (qui comprend la vie sexuelle) tant pour lui-même que pour les membres de la Fédération nationale des homosexuels, au sens de l'article 8 par. 1 de la Convention. Le premier requérant s'est référé au paragraphe 81 de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Dudgeon.

En outre, le premier requérant allègue que le fait que le procureur général a constamment défendu la législation attaquée comme une législation valable, ainsi que la conclusion de la Cour Suprême selon laquelle ni la Convention ni l'arrêt de la Cour dans l'affaire Dudgeon ne sont pertinents pour les problèmes soumis à la Cour Suprême, constituent une violation de l'article 1 en liaison avec l'article 8 de la Convention.

Enfin, le premier requérant allègue que lui-même et d'autres membres de la Fédération nationale des homosexuels se sont vu refuser le droit à un recours effectif devant une instance nationale et ont été privés de ce droit en ce qui concerne l'ingérence permanente dans leur droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8. Il allègue une violation de l'article 13.

EN DROIT

1. Le premier requérant, agissant en son nom et au nom de la « National Gay Federation », se plaint que le maintien en vigueur de la législation interdisant les pratiques homosexuelles entre hommes (articles 61 et 62 de la loi de 1861 sur les délits contre les personnes et article 11 de la loi de 1885 sur le droit pénal (amendement)) constitue une ingérence permanente dans son droit au respect de la vie privée ainsi que dans celui des membres de la « National Gay Federation », au sens de l'article 8, par. 1 de la Convention.

L'article 8 par. 1 de la Convention est ainsi libellé :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. »

Le Gouvernement a soutenu que ni le premier requérant ni la « National Gay Federation » ne pouvaient se prétendre victimes au sens de l'Article 25 de la Convention.

S'agissant de la « National Gay Federation », la Commission estime que la Fédération en tant que telle ne subit pas directement les effets de la législation attaquée et que, par conséquent, elle ne saurait se prétendre victime de la violation alléguée de la Convention, au sens de l'article 25 de celle-ci.

S'agissant du premier requérant lui-même, la Commission rappelle que

« L'article 25 de la Convention habilite les particuliers à soutenir qu'une loi viole leurs droits par elle-même, en l'absence d'acte individuel d'exécution, s'ils risquent d'en subir directement les effets. » (Cour Eur. D.H., arrêt Marckx du 13 juin 1979, série A n° 31, par. 27.)

En outre, la Commission a tenu compte de l'appréciation par la Cour d'une législation identique en Irlande du Nord, au paragraphe 41 de son arrêt dans l'affaire Dudgeon, où elle a dit que

« Dans la situation personnelle de l'intéressé, [la législation attaquée] se répercute de manière constante et directe, par sa seule existence, sur la vie privée de celui-ci ... : ou il la respecte et s'abstient de se livrer — même en privé et avec des hommes consentants — à des actes sexuels prohibés auxquels l'inclinent ses tendances homosexuelles, ou il en accomplit et s'expose à des poursuites pénales. » (Cour Eur. D.H., arrêt du 22 octobre 1981, série A n° 45.)

La Commission estime donc que le premier requérant peut se prétendre victime, au sens de l'article 25 de la Convention.

La Commission a aussi procédé à un examen préliminaire de l'argumentation des parties au titre de l'article 8 de la Convention. Elle estime qu'elle pose des questions importantes de droit et de fait au regard de la Convention. Cette partie de la requête ne peut donc être rejetée comme manifestement mal fondée et doit être déclarée recevable, aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été établi.

2. Le premier requérant allègue en outre que, d'une part, le fait que l'« Attorney General » persiste à soutenir que la législation attaquée est en vigueur et, d'autre part, l'opinion de la Cour suprême selon laquelle ni la Convention ni l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Dudgeon* n'ont le moindre rapport avec les questions dont était saisie la Cour suprême, constituent une violation de l'article 1 de la Convention combiné à l'article 8 de celle-ci.

L'article 1 de la Convention est ainsi libellé :

« Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au Titre I de la présente Convention. »

La Commission rappelle néanmoins que

« [L'article 1] renvoie aux clauses du Titre I et ne joue donc que combiné avec elles ; sa violation résulte automatiquement de la leur, mais elle n'y ajoute rien ... » (Cour Eur. D.H., arrêt *Irlande contre Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, série A n° 25, par. 238).

Comme elle vient de dire que la requête doit être déclarée recevable en ce qui concerne les griefs du premier requérant au titre de l'article 8 de la Convention, la Commission estime qu'une conclusion séparée au titre de l'article 1 de la Convention ne répond à aucune exigence juridique.

3. Le premier requérant s'est plaint également de se voir refuser un recours effectif devant une instance nationale pour l'ingérence permanente qu'il subit dans son droit au respect de la vie privée, reconnu par l'article 8 de la Convention, et il allègue une violation de l'article 13 de celle-ci, qui prévoit que

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

La Commission rappelle néanmoins que l'article 13 de la Convention ne garantit pas un recours à l'encontre d'une législation qui, en tant que telle, serait jugée non conforme à la Convention (voir, par exemple, *Young, James et Webster c/Royaume-Uni*, rapport Comm. 14.12.79, par. 177, Cour Eur. D.H., série B n° 39, p. 49).

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être déclarée manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

1. DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE en ce qui concerne les griefs présentés au nom de la « National Gay Federation » ;
2. DÉCLARE IRRECEVABLE le grief du premier requérant selon lequel il ne disposait pas d'un recours effectif devant une instance nationale ;
3. DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE pour le surplus, tous moyens de fond réservés.