

**APPLICATION/REQUÊTE N° 8765/79**

The LIBERAL PARTY, Mrs R. & Mr P. v./the UNITED KINGDOM  
PARTI LIBÉRAL, Mme R. & M. P. c./ROYAUME-UNI

**DECISION** of 18 December 1980 on the admissibility of the application  
**DÉCISION** du 18 décembre 1980 sur la recevabilité de la requête

---

**Article 25 of the Convention :**

- a) *A political party, as a gathering of people with a common interest, can be considered as a non governmental organisation or a group of individuals :*
- b) *Can a political party, as such, be considered as a victim of a violation of Article 3 of the First Protocol ? (Question not pursued).*

**Article 3 of the First Protocol :** *Both simple majority system and the proportional representation system are compatible with this provision.*

**Article 14 of the Convention in conjunction with Article 3 of the First Protocol :** *One cannot derive from the combination of these provisions the right that all votes have an equal weight. Reference to the traditional majority system.*

**Article 25 de la Convention :**

- a) *Un parti politique, en tant que réunion de personnes ayant un intérêt commun, peut être considéré comme une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers.*
- b) *Un parti, comme tel, peut-il se prétendre victime d'une violation de l'article 3 du Protocole additionnel ? (Question non résolue).*

**Article 3 du Protocole additionnel :** *Les systèmes électoraux de la majorité simple et de la représentation proportionnelle sont tous deux compatibles avec cette disposition.*

**Article 14 de la Convention, combiné avec l'article 3 du Protocole additionnel :** *On ne saurait tirer de la combinaison de ces deux dispositions un droit à ce que les votes de tous les électeurs aient une portée égale. Référence à la tradition du système majoritaire.*

---

## THE FACTS (Extract)

(français : voir p. 226)

The facts of the case as submitted by the three applicants may be summarised as follows :

The first applicant is the Liberal Party of the United Kingdom and Northern Ireland ("The Liberal Party") an unincorporated association constituting a "person" or "group of individuals" which has its headquarters in London. The second applicant, Mrs R., is a British citizen born in 1929, resident in Middlesex, England and is by occupation a housewife and Justice of the Peace. The third applicant, Mr P., is also a British citizen, born in 1935, resident in London and by occupation a stockbroker. They are represented by Mr A. Phillips of the law firm Bates, Wells & Braithwaite, the seat of which is in London.

From the statements and documents submitted it appears that the applicants complain that they are affected adversely by the British electoral system, constituting breaches of the Convention.

In support of their claim they state that the elected legislature of the United Kingdom is the House of Commons which consists of 635 Members of Parliament elected in accordance with the provisions of the Representation of the People Act 1949 as amended ("the 1949 Act"). Rule 18 of the Parliamentary Election Rules contained in Schedule 2 to the 1949 Act provides as follows :

"The votes at the poll shall be given by ballot. The results shall be ascertained by counting the votes given to each candidate, and the candidates to whom the majority of the votes had been given shall be declared to have been elected."

In practice "majority" means the "largest number" of votes cast and does not mean "more than half" of the votes cast. The existing United Kingdom Parliamentary electoral system, referred to as "the simple majority system", or "the first-past-the-post system" has existed in its present form since legislation of 1949 which came into force in March and April 1956.

The accepted opinion in the two major parties, the Conservative Party and the Labour Party, particularly after 1949, has been that the simple majority system was the best for their party political purposes.

It has been clear that a change which would make the electoral system more representative would lead to a loss of seats by the Conservative and Labour Parties and a gain of seats by the Liberal Party. This of itself has prevented objective considerations of the need for reform of the electoral system and has meant that particular advantage has dictated at all times the attitude of the Conservative and Labour Parties and Conservative and Labour Governments to electoral reform.

At all material times the operation of the simple majority system has had a disproportionate adverse impact upon the Liberal Party and its members, Liberal elections and Liberal candidates ; it further discriminates against them in favour of the Conservative Party and the Labour Party.

Until 1974 the fact that the simple majority system happened to discriminate over a period of years against one party was regarded by many as a fortuitous but acceptable fact. From 1950 to 1970 93% of all votes cast in general elections went to the Conservative and Labour candidates. In March and October 1974 elections this figure was, however, 75% and in 1979 it was 81%, thereby much more marking the discriminatory effects of the system. Since 1974 the operation of the system has therefore necessarily diluted the effective voting powers of Liberal electors thus reducing the ability of Liberal candidates to be elected.

The results of the last General Election ("the General Election") held in the United Kingdom manifest the differential effect of votes cast for the Liberal, Conservative and Labour Parties. The general Election held on 3 May 1979 was contested by 576 Liberal Parliamentary candidates, 622 Conservative candidates and 622 Labour candidates. The Liberal Party won 4,313,804 votes representing 13.8% of the votes cast, but only 11 Liberal candidates were elected to the House of Commons, representing 1.7% of the 635 Members returned. The Conservative Party won 13,697,923 votes, representing 43.9% of the votes cast ; and 339 Conservative candidates were elected, representing 53.4% of the Members returned. The Labour Party won 11,532,218 votes representing 36.9% of the votes cast ; and 269 Labour candidates were elected, representing 42.4% of the Members returned. It therefore required approximately 400,000 votes to elect a Liberal Member of Parliament, compared with about 40,000 votes for a Conservative, and about 43,000 votes for a Labour Member of Parliament.

If any of the three generally recognised systems for proportional voting (national list ; additional number system ; single transferable vote) had been used during the General Election, it is probable that some 89, 87 or 75 Liberal candidates would have been elected, according to the particular system employed, and that the successful candidates would have included the third applicant. Under any of these three proportional systems the total number of Liberal Members of the present House of Commons would have borne a much more reasonable relationship to the total number of votes cast in favour of the Liberal Party candidates throughout the United Kingdom at the General Election.

Since 1979 discrimination has continued against the Liberal Party, its candidates and voters, as a result of the deliberate attitude taken by Members of the Conservative and Labour Parties from whom in turn the Government has been formed, and which between them have contained the majority of Members of both Houses of Parliament, thereby controlling the electoral

system. It is primarily for reasons of the personal and party advantage which the simple majority system confers on Members of the two major parties that these Governments have continued to retain the simple majority system since this date.

The evidence of deliberate discrimination comes first from express statements made by past and present Members of Parliament showing that Conservative and Labour MPs and their Parties oppose the introduction of any form of proportional representation for reasons of personal and party advantage.

The opposition by Members of Parliament and of the Conservative and Labour Parties to the introduction of any form of proportional representation on the grounds of personal and party advantage is also implicit in :

- a) arguments that proportional representation would lead to weak coalition Government ; and
- b) allegations that the Liberal Party only wants proportional representation because it would do better out of it.

The slogan "A liberal vote is a wasted vote" has been widely used by supporters of the Conservative and Labour Parties at every General Election since the War. It shows that the Labour and Conservative Parties are well aware that the simple majority system discriminates in their favour and against the Liberal Party and that they willingly aggravate and exploit the discriminatory aspects of the simple majority system against the Liberal Party.

Immediately after the General Election in February 1974 Mr Jeremy Thorpe had two meetings with the Prime Minister, Mr Edward Heath, at which Mr Heath invited the Liberal Party to join him in a coalition. The question of electoral reform was raised and Mr Heath undertook to consult his colleagues. He then wrote to Mr Thorpe in the following terms :

"Electoral reform has always been a matter for Parliament itself, expressing its views by means of free votes on recommendations by a Speaker's Conference. My colleagues and I obviously cannot commit Parliament, or indeed our Party as a whole. But I am authorised to tell you that my colleagues and I in the present Cabinet would be prepared to support the setting up of a Speaker's Conference to consider the desirability and possibility of a change in our electoral arrangements. This would ensure that the whole matter was fully ventilated by Parliamentary and public opinion. We should then be ready to co-operate in seeing the recommendations of the Conference were put to Parliament in the customary way."

The offer of a Speaker's Conference was for reasons already given an empty gesture. The Conservative Government was not prepared in 1974 to give real or effective support to any change in the simple majority system for even

though this might have allowed them to continue in power in the immediate future as the dominant partners in a coalition Government, it was seen as contrary to their long term interests.

The decision of the Conservative Party to have nothing to do with electoral reform was confirmed by the Conservative Party Conference on 8 October 1975.

Parliament had two specific opportunities of considering proportional representation during the course of the 1974-79 Parliament, first in the context of debating Assemblies for Scotland and Wales and second when deciding the method of election for the United Kingdom Members of the European Parliament.

In relation to the European Parliament elections, Parliament decided that the three Northern Ireland Members of the European Parliament should be elected by proportional representation because that would be fairer to the minority Parties there than the first past the post system.

Parliament however rejected proportional representation for Scottish and Welsh Assemblies although this had been the unanimous recommendation of the Royal Commission on the Constitution chaired by Lord Kilbrandon. Parliament also rejected proportional representation for England, Scotland and Wales in the European Parliament elections. The decisive factor in both these decisions was that the Labour and Conservative Members of Parliament and Parties saw such proportional representation as the thin end of the wedge which would lead to a change in the simple majority systems for the United Kingdom Parliament.

These decisions were not accidental. They show the Government, Conservative and Labour Members of Parliament and the two major Parties discriminating against Liberals because it was in their interest to do so.

Particular reliance is placed in the defeat of the amendment moved by John Mackintosh MP on 25 January 1977. Amendment No. 50 to Clause 2 of the Scotland and Wales Bill sought to provide for elections to the Assemblies to be by proportional representation. The Labour Party whips made strenuous efforts to ensure a maximum turn-out by Labour MPs to vote the amendment down. The amendment was defeated by 244 votes to 62.

In July 1977, when the Labour Government had lost its majority in the House of Commons Mr David Steel was invited to a meeting with the Prime Minister, Mr James Callaghan. Mr Callaghan agreed (*inter alia*) that the Government would recommend that Parliament should agree to proportional representation in the European Parliament elections in return for the continued support by the Liberal Party for the Government. Mr Callaghan made it clear, however, that he could not impose a whip on his Labour supporters because proportional representation was not Labour Party policy.

The proposal for proportional representation in the European elections was defeated by an alliance of the right wing of the Conservative Party and the left wing of the Labour Party. This was so because although proportional representation might have had short term advantages for the Labour Party in the European elections, any national move away from the simple majority system was regarded as being liable to damage the long-term interests of the Labour Party.

In May 1978 Opinion Research Centre ("ORC") conducted a major survey of public attitudes to electoral reform for "The Economist" newspaper. ORC's report, at p. 5, states :

"Voters also take a rather jaundiced view of the Parliamentary Opponents of reform : 67% suspect that many MPs oppose change 'because they might lose their seats in Parliament'. Similarly, a majority (including most Labour and Conservative supporters) think that the two main Parties object to change 'because it would lessen their chances of winning an election outright."

In the Richard Dimbleby lecture in November 1979 Roy Jenkins, who was a member of the last Labour Cabinet for half its life, argued at length that the case for proportional representation was now overwhelming. In the lecture Mr Jenkins said that traditionally one of the main arguments against proportional representation has been "a simple 'what we have we hold' approach by established Parties. Why let anyone we don't have to get his nose into the trough of political power? This has never been very creditable but it must be said it has motivated not only the Conservative and Labour Parties but also the Liberal Party in its long period of power".

In January 1980 ORC conducted for "The Times" newspaper a survey of attitudes in England, Scotland and Wales to the concept of a centre Party. This survey included the following questions :

"Do you think it would be a good idea or a bad idea if a new system of voting was brought in ...

(a) so that the number of seats a Party wins in an election is in proportion to the number of votes it gets in an election?"

72% of those asked said good idea, and only 13% said bad idea. 15% did not know.

In spring 1980, a leading constitutional lawyer, Professor H.W.R. Wade (Rouse Ball Professor of English law at Cambridge University) delivered the 1980 Hamlyn Lectures. They were entitled "Constitutional Fundamentals". One of them dealt with parliamentary representation and contained a comprehensive analysis of the unjust and unrepresentative nature of the British electoral system which he characterised as "probably the worst that could be devised".

## Violations of the Convention and the Protocols as alleged by the applicants

### A. Introductory

Each of the applicants claims to be the victim of a violation of Article 3 of the First Protocol to the Convention ("the Protocol") and Article 10 of the Convention, each read together with Articles 14 and 13 of the Convention. In the case of the first applicant it claims to be the victim by itself and on behalf of individual Liberal Party members whom it represents.

The essential nature of the applicants' claim is that they are victims of political discrimination by virtue of the continued operation of the simple majority system for electing Members of Parliament. The applicants recognise that the Commission has never before accepted an election application. However, the applicants respectfully observe that :

- i) it is only relatively recently that the Commission has decided that Article 3 of the Protocol guarantees individual rights ; and
- ii) the applicants' case differs in important respects from previous election applications.

The applicants also naturally recognise that the 1949 Act and the simple majority system which it embodies govern an important matter of political life in the United Kingdom. However, the applicants respectfully observe that :

- (a) the Commission has previously held that the fact that legislation governs an important matter of political and legal life in the State in question does not justify a restrictive interpretation of the Convention : see e.g. paragraph 371 of the Report of the Commission of 24 June 1965 in the Belgian Linguistic Case ;
- (b) European supervision is especially important in the circumstances of the present application where it is in the nature of things that the Government of the respondent State is uniquely self-interested in preserving the existing system and where there are no effective remedies before any national authority for the alleged violations.

The applicants would further observe that in paragraph 18 of its judgment of 9 October 1979 in the Airey Case, the Court stated that a submission that an application is "manifestly ill-founded", within the meaning of Article 27 (2) of the Convention,

"amounts to pleading that there is not even a *prima facie* case against the respondent State."

The applicant submit that, for the reasons summarised below, their application discloses a clear *prima facie* case against the United Kingdom Government.

## B. The scope and effect of Article 14

(i) Article 14 of the Convention safeguards individuals placed in similar situations, from any discrimination in the enjoyment of the rights and freedoms set forth in other provisions of the Convention or its Protocols. It is as though Article 14 formed an integral part of each of the provisions laying down rights and freedoms: see paragraph 32 of the Court's judgment of 13 June 1979 in the *Marckx* Case and the cases there referred to.

(ii) The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective: see paragraph 24 of the Court's judgment of 9 October 1979 in the *Airey* Case and the cases there referred to. Thus Article 14 protects the practical and effective enjoyment of the rights and freedoms guaranteed by the provisions of the Convention and its Protocols. Article 14 is of particular importance in relation to those provisions of the Convention and its Protocols which, while establishing a right or freedom, give States discretionary power with regard to the steps to be taken to ensure the enjoyment of that right or freedom: paragraph 400 of the Report of the Commission of 24 June 1965 in the *Belgian Linguistic* Case.

(iii) Furthermore, Article 14 is of special importance in relation to the enjoyment of the right to vote and the right to stand for election to the legislature in view of the central importance of an "effective political democracy" to the maintaining of human rights and fundamental freedoms, reaffirmed in the Preamble to the Convention. This is also particularly so of the enjoyment of the rights to freedom of expression which constitutes "one of the essential foundations of a democratic society": paragraph 65 of the Court's judgment of 26 April 1979 in the *Sunday Times* Case.

(iv) The Convention, including Article 14, must be interpreted in the light of present day conditions: see paragraph 41 of the Court's judgment of 13 June 1979 in the *Marckx* Case. It is submitted that, in the present case, this includes the substantially changed conditions of political life in the United Kingdom since 1974. It is further submitted that the degree of supervision required by the Court in the *Marckx* Case in relation to Article 14 was much greater than was exercised by the Court in the *Belgian Linguistic* Case and that the former case established the appropriate standard of European supervision.

(v) The main questions which arise in relation to a claim under Article 14 are:

- (a) whether a difference of treatment has been made, in an area covered by the Convention or its Protocols, between persons in similar circumstances;
- (b) if so, whether the difference of treatment has a legitimate aim;
- (c) if so, whether there is a reasonable relationship between the means employed and the aim sought to be realised: see paragraph 10 of the Court's judgment of 23 July 1968 in the *Belgian Linguistic* Case.



(vi) *Difference of treatment*

(a) Most of the cases which have been considered by the Court and the Commission under Article 14 have involved measures which have, on their face, made differences of treatment between persons in comparable circumstances. However, there have also been cases in which measures which have been facially neutral have differentiated in their impact or effect upon particular groups of persons. For example, in the East African Asians cases the applicants complained that the application of Section 1 of the Commonwealth Immigrants Act 1968 deprived citizens of the United Kingdom and Colonies of East African Asian descent of their right to enter and live in the United Kingdom so as to be discriminatory contrary to Article 14, as well as being inherently degrading (because of its racial motivation) contrary to Article 3 of the Convention. Section 1 did not expressly state that it was aimed at coloured citizens of the United Kingdom and Colonies. The statutory test was neutral on its face, namely a close connection with the United Kingdom based on birth in the United Kingdom, or descent from a United Kingdom-born parent or grandparent. Indeed, the United Kingdom Government denied the allegation of any racial motivation. Nevertheless, the Commission considered that there was sufficient evidence of an actual discriminatory difference of treatment to justify declaring the Applications in that case to be admissible: see 13 Year-book, pp. 928-994.

(b) Moreover, it is well established in the case law of the European Court of Justice that the concept of discrimination includes not only overt differences of treatment but also differences in impact or effect: that is, a difference of treatment in the sense that a measure which is neutral on its face has a disproportionate adverse impact or effect upon a particular category of persons: see e.g. *Scotgiu v. Deutsche Bundespost* (1974) ECR 153; *Defrenne v. Sabena* (No. 2) (1976) ECR 455; and *Commission of European Communities v. Ireland* (1978) ECR 417.

(c) In paragraph 40 of its judgment of 13 June 1979 in the *Marckx* Case the Court adopted a similar approach to the concept of differential treatment, within the meaning of Article 14, when it referred not only to the "object" but also to the "result" of measures.

(vii) *The aim pursued*

It is submitted that where the main aim or one of the main aims of a particular measure is illegitimate in terms of Article 14, such a measure is not capable of being justified under the Convention: see e.g. paragraph 33 of the Court's judgment of 13 June 1979 in the *Marckx* Case. The existence of such an aim may appear on the face of the measure in question, or (as was alleged in the East African Asians Case, and as is alleged in the present case) it may be a disguised but real underlying aim.

(viii) *The principle of proportionality*

The existence of an objective and reasonable justification for a given difference of treatment constitutes an exception to Article 14 which has been recognised in the constant jurisprudence of the Court and the Commission. The Court has recently recognised, however, that the express exceptions to other provisions of the Convention call for a narrow interpretation: see paragraph 37 of its judgment of 24 October 1979 in the Winterwerp Case and the cases there referred to. The Court has also made use of the principle of proportionality in deciding whether an express exception is applicable: see e.g. paragraphs 62 to 67 of its judgment of 26 April 1979 in The Sunday Times Case. It is submitted that, having regard to the recent judgments of the Court, any implied exception to Article 14 calls for a similarly narrow interpretation in determining whether a given difference of treatment is proportionate to the aim or aims pursued.

**C. The scope and effect of Article 3 of the Protocol**

(i) Article 3 of the Protocol guarantees the right to vote and the right to stand for election to the legislature. States may impose restrictions on the right to vote and the right to stand, provided that they are not arbitrary and do not interfere with the free expression of the people's opinion. It is for the Commission to decide in each particular case whether this particular condition is fulfilled: Applications No. 6745/74 and 6746/74 W, X, Y and Z v. Belgium, DR 2, p. 110.

(ii) Article 3 does not impose a particular kind of electoral system which would guarantee that the total number of votes cast for each candidate or group of candidates must be proportionately reflected in the composition of the legislative assembly: Application No. 7140/75 X v. the United Kingdom, DR 7, p. 95.

(iii) Accordingly, by virtue of the previous decisions of the Commission it is not open to the applicants, in the circumstances of the present case, to complain that the simple majority system violates Article 3 read in isolation from the other provisions of the Convention and its Protocols; nor do the applicants seek to do so. However, it is submitted that the rights guaranteed by Article 3 are not theoretical or illusory but practical and effective.

**D. The claim of violation of Article 3 of the Protocol read together with Article 14 of the Convention**

(i) The applicants claim that the United Kingdom has violated the rights of the applicants as guaranteed by Article 3 of the Protocol read together with Article 14 of the Convention in the conduct of general elections for the House of Commons in that there has been and continues to be a practice by the

United Kingdom of operating an electoral system which discriminates against the applicants on the grounds of their political opinion and party affiliation in violation of the said Articles.

(ii) The simple majority system does not discriminate on its face against any party, elector or candidate on grounds of political opinion or party affiliation as such. However, the system has, and is well known to have, an adverse disproportionate impact and effect upon the Liberal Party, Liberal electors and Liberal candidates and constitutes an indirect or disguised difference of treatment between them and the Conservative and Labour Parties, electors and candidates in the practical and effective enjoyment of the right to vote and the right to stand for election to the House of Commons. Liberals are equal to Conservative and Labour voters and candidates in a formal sense ; but in reality the practical and effective enjoyment of their rights is seriously impaired by the effects of the system.

(iii) The applicants rely upon the fact that the manifestly unfair effects of the simple majority system upon the Liberal Party, Liberal electors and Liberal candidates are well known ; they are indeed, also obvious from the statistic relating to General Elections since 1959, and in particular since 1974. Moreover, it is submitted that successive United Kingdom Governments should be taken to have intended the natural and probable consequences of the continued operation of the simple majority system in circumstances in which a significant proportion of the electors support Liberal rather than Conservative or Labour candidates, namely that there will be an adverse disproportionate impact and effect upon the Liberal Party, Liberal electors and Liberal candidates.

(iv) It is submitted that the main reason or one of the main reasons why successive United Kingdom Governments have perpetuated the simple majority system, notwithstanding its manifestly unfair effects, is that it is to the perceived partisan advantage of the Conservative and Labour Parties which support such Governments to do so in that the system dilutes the voting power of Liberal electors and reduces the ability of Liberal candidates to be elected. In other words, political opinion, party affiliation and party self-interest are the determining or controlling reasons for the continued operation of the simple majority system and for the continued refusal of successive United Kingdom Governments to undertake any electoral reform designed to reduce the unfair effects of the operation of the existing system. It is in the nature of politics that these self-interested reasons for maintaining the present system are not generally given overt public expression. However, the applicants stand ready to satisfy the Commission on the merits as to the relevance of partisan self-interest.

(v) It is submitted that the aims pursued by successive United Kingdom Governments, especially since 1973, in continuing to operate the system are not legitimate aims and are therefore not justifiable in terms of Article 14 of

the Convention. Although Article 3 does not impose a particular electoral system but leaves a wide area of discretion to the States Parties in their choice of the means of fulfilling Article 3, European supervision comes into play where first a particular electoral system is arbitrary or manifestly unfair in its effects upon voters or candidates of given political opinions or party affiliation, and secondly where it is those very effects which mainly encourage and explain the partisan perpetuation of the system, and where thirdly there is no effective remedy before a national authority for the claim of political discrimination.

(vi) The applicants further submit that, if and to the extent that the continued operation of the simple majority system may pursue a legitimate aim or aims, then there is no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim or aims sought to be realised. They observe that given the grossly discriminatory effect of the system and the uniquely self-interested position of successive United Kingdom Governments in this matter, any attempted justification would need to be examined with particularly close scrutiny in determining whether it constitutes an objective and reasonable justification.

#### THE LAW (Extract)

The Commission has first considered the question whether the applicants can be regarded as the proper party or parties with respect to the present complaint.

The relevant passage in Article 25 (1) provides as follows :

"The Commission may receive petitions addressed to the Secretary-General of the Council of Europe from any person, non-governmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in this Convention ..."

In order to come within the terms of this provision, two conditions must be satisfied : the claimant must fall within any of the categories of petitioners mentioned in Article 25 and he must *prima facie* be able to claim to be a victim of a breach of the Convention.

As regards the first applicant, it is clear that the first condition is satisfied. The Liberal Party is an association of persons with a common interest for the purposes of the municipal law of the United Kingdom. As such, it falls clearly within one of the categories of petitioners set out in Article 25 of the Convention as a "non-governmental organisation or a group of individuals".

As regards the second condition, the Commission observes that Article 3 of the First Protocol guarantees, in principle, the right to vote and the right to stand for election to the legislature (cf. Applications Nos. 6745 and 6746/74 v/Belgium, Decisions and Reports 2, p. 110). The Commission has previously held that the Article may be invoked by an individual in an application brought under Article 25 of the Convention (cf. Application No. 6573/74, Decisions and Reports 1, p. 87).

The question whether the Liberal Party itself is protected in its rights under Article 3 of the First Protocol and the other rights invoked through the rights granted to its members can, however, be left open (see in this respect Applications Nos. 7374/76, Decisions and Reports 5, p. 159 ; 7805/77, Decisions and Reports 16, p. 68), as the substantive complaints are equally submitted by the second and third applicants, in respect of whom the above question does not arise.

1. The applicants have first stated that they did not seek to complain that the simple majority system violates Article 3 of the First Protocol read in isolation from the other provisions of the Convention and its Protocols.

They apparently claim that the United Kingdom has violated their rights as guaranteed by Article 3 of the First Protocol read in conjunction with Article 14 of the Convention in that there has been and continues to be a practice by the United Kingdom of operating an electoral system which does not discriminate on its face against any party, elector or candidate on grounds of political opinion or party affiliation as such, but has an adverse disproportionate impact and effect upon the Liberal Party, Liberal electors and Liberal candidates and constitutes an indirect or disguised difference of treatment between them and the Conservative and Labour Parties, electors and candidates in the practical and effective enjoyment of the right to vote and the right to stand for election to the House of Commons.

Article 3 of the First Protocol obliges the Government to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot under conditions which ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.

The Commission has held that Article 3 of the First Protocol may not be interpreted as an article which imposes a particular kind of electoral system which would guarantee that the total number of votes cast for each candidate or group of candidates must be reflected in the composition of the legislative assembly. Both the simple majority system and the proportional representation system are therefore compatible with this article (cf. Applications No. 7140/75, *X v. the United Kingdom*, Decisions and Reports 7, p. 95 ; No. 8364/78, *Kennedy Lindsay and others v. the United Kingdom*, Decisions and Reports 15, p. 247).

The Commission notes that the applicants do not allege a breach of Article 3 of the Protocol as such, but of the article in conjunction with Article 14 of the Convention which forbids discrimination in the enjoyment of the rights and freedoms set forth therein. In this respect the applicants have *inter alia* submitted that most of the cases which have been considered by the Court and the Commission under Article 14 have involved measures which have, on their face, made differences of treatment between persons in comparable circumstances, or concerned measures which differentiated in their impact or effect upon particular groups of persons. As to their present claim the applicants have stated that the simple majority system has an adverse disproportionate impact and effect upon the Liberal Party, Liberal electors and Liberal candidates. In this connection they submitted that if at the general election of 3 May 1979 one of the three proportional systems (national list ; additional number system ; single transferable vote) had been used, the total number of Liberal Members of the present House of Commons would have borne a much more reasonable relationship to the total number of votes cast in favour of the Liberal candidates throughout the United Kingdom.

The Commission understands this complaint in the sense that the applicants feel discriminated against in that the simple majority system does not enable the number of Liberal Party votes to be properly reflected in the composition of the House of Commons.

It is generally known that the simple majority system may have extremely diverse results as far as a "proper reflection" of the different voting trends is concerned. Depending on the party system existing in the given country and on the distribution of electors in the constituencies the simple majority system may even create a majority in Parliament for a party or group of parties which have gathered only a minority of votes. Furthermore it may not reflect smaller voting groups at all. These consequences have always been the main arguments for those striving for some sort of proportionate representation.

However, the Commission, when applying Article 3 of the First Protocol alone and in conjunction with Article 14 of the Convention, cannot disregard the wording and the background of the provisions concerned. Article 3 of the First Protocol gives an individual right to vote in the election provided for by this article (cf. Application No. 6573/74, Decisions and Reports 1, p. 87 ; Applications Nos. 6745/74 and 6746/74, Decisions and Reports 2, p. 110). Article 14 of the Convention read in conjunction with Article 3 of the First Protocol protects every voter against discrimination directed at him as a person for the grounds mentioned in Article 14. This is not the same as a protection of equal voting influence for all voters. The question whether or not equality exists in this respect is due to the electoral system being applied. Article 3 of the First Protocol is careful not to bind the States as to the electoral system and does not add any requirement of "equality" to the "secret ballot".

Article 3 requires that elections are being held under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature. The applicants seem to suggest that the disadvantage existing for the Liberal Party, as for any smaller party, does not really assure the free expression of the opinion of the people. Although the Commission agrees that this disadvantage exists and may be of considerable political impact it cannot find a violation of Article 3 of the First Protocol alone or in conjunction with Article 14 of the Convention on that basis. The simple majority system is one of the two basic electoral systems. It is or has been used in many democratic countries. It has always been accepted as allowing for the "free expression of the opinion of the people" even if it operates to the detriment of small parties.

This reasoning is supported by the fact that even countries which know of a fundamental right to equality of voting still admit the simple majority system as complying with this requirement. The Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany has held that both electoral systems —proportionate representation and simple majority vote—are constitutional and in line with the requirement of equality of voting (Bundesverfassungsgericht, Decisions, Vol. 34, 81, 100 with references). The United States Supreme Court controls election laws on the basis of the equal protection clause of the 14th Amendment to the US Constitution. It accepts the prevailing system with simple majority electoral districts, including, under specific circumstances, multimember districts although these may be very much to the disadvantage of smaller groups (comp. *Whitcomb v. Chavis* 403 US 124, 156 (1971) ; *White v. Regester* 412 US 755, 766 (1973)).

The Commission leaves open the question whether or not specific features in the voting behaviour could raise an issue under Article 3 of the Protocol, also in conjunction with Article 14, if religious or ethnic groups could never be represented because there was a clear voting pattern along these lines in the majority (comp. *Kennedy Lindsay and others v. the United Kingdom*, Decisions and Reports 15, p. 247). There is no suggestion that the disadvantages for the Liberal Party are created by such a situation.

Consequently, the rights of the applicants under Article 3 of the First Protocol read alone and in conjunction with Article 14 of the Convention have not been violated.

It follows that this part of the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

(TRADUCTION)

EN FAIT (Extrait)

Les faits de la cause tels qu'ils sont présentés par les trois requérants peuvent se résumer comme suit :

Le premier requérant est le Parti libéral du Royaume-Uni et d'Irlande du Nord (« Le Parti libéral ») association non enregistrée constituant une « personne » ou un « groupe d'individus », dont le siège est Londres. La seconde requérante, Mme R., ressortissante du Royaume-Uni, née en 1929, habite le Middlesex, Angleterre, est mère de famille et juge de paix. Le troisième requérant, M. P., lui aussi ressortissant du Royaume-Uni, né en 1935, réside à Londres et est agent de change de profession. Ils sont représentés par M. Q. Phillips, du cabinet juridique Bates, Wells et Braithwaite, à Londres.

Des exposés et documents produits il ressort que les requérants se plaignent d'être lésés par le système électoral britannique, qui entraîne des violations de la Convention.

A l'appui de leur plainte, ils exposent que le corps législatif élu du Royaume-Uni est la Chambre des Communes, qui comprend 635 députés élus conformément aux dispositions de la loi de 1949 sur la représentation du peuple (Representation of the People Act, 1949), telle qu'elle a été modifiée (« la loi de 1949 »). L'article 18 du règlement sur les élections parlementaires (Parliamentary Election Rules) figurant à l'Annexe 2 à la loi de 1949 stipule que :

« les suffrages sont exprimés par scrutin. Les résultats sont obtenus en comptant les voix données à chaque candidat et les candidats qui obtiennent la majorité des voix sont déclarés élus. »

En pratique, par « majorité » il faut entendre le « plus grand nombre » de suffrages exprimés et non « plus de la moitié ». Le système électoral parlementaire britannique actuel, appelé « le système de la majorité simple » ou le système dit « le premier arrivé l'emporte » (« the first-past-the-post system ») existe sous sa forme actuelle depuis la législation de 1949, entrée en vigueur en mars et avril 1956.

L'opinion admise dans les deux partis les plus importants, le Parti conservateur et le Parti travailliste, en particulier depuis 1949, est que le système de la majorité simple est celui qui sert le mieux leurs objectifs politiques.

Il est clair qu'un changement qui rendrait le système électoral plus représentatif entraînerait une perte de sièges pour les Partis conservateur et travailliste et un gain de sièges pour le Parti libéral. Cet élément a empêché d'envisager objectivement la nécessité d'une réforme du système électoral et il montre qu'un avantage parti-



culier dicte depuis toujours l'attitude des Partis et des Gouvernements conservateurs et travaillistes vis-à-vis d'une réforme électorale.

A cette occasion, le fonctionnement du système de la majorité simple a eu un effet disproportionné et défavorable pour le Parti libéral et ses membres, les élections libérales et les candidats libéraux ; il est également discriminatoire à leur encontre, à l'avantage des Partis conservateur et travailliste.

Jusqu'en 1974 beaucoup considéraient le fait que le système de la majorité simple ait entraîné une discrimination pendant plusieurs années contre un parti comme fortuit mais acceptable. De 1950 à 1970, 93 % des suffrages exprimés aux élections générales allaient aux candidats conservateurs et travaillistes. Aux élections de mars et d'octobre 1974, ce chiffre fut toutefois de 75 % et en 1979 de 81 %, ce qui illustre bien davantage les effets discriminatoires du système. Depuis 1974, son application dilue dont nécessairement le pouvoir électoral effectif des électeurs libéraux, réduisant les chances des candidats libéraux d'être élus.

Les résultats des dernières élections générales (« les élections générales ») qui ont eu lieu au Royaume-Uni traduisent l'effet différentiel des suffrages exprimés pour les Partis libéral, conservateur et travailliste. Les élections générales qui ont eu lieu le 3 mai 1979 mettaient en lice 576 candidats parlementaires libéraux, 622 candidats conservateurs et 622 candidats travaillistes. Le Parti libéral a obtenu 4.313.804 suffrages, soit 13,8 % des suffrages exprimés, mais onze candidats libéraux seulement, soit 1,7 % des 635 membres de celle-ci, ont été élus à la Chambre des Communes. Le Parti conservateur a remporté 13.697.923 suffrages, soit 43,9 % des suffrages exprimés, et 339 candidats conservateurs, soit 53,4 % des membres de la Chambre, ont été élus. Le Parti travailliste a obtenu 11.532.218 suffrages, soit 36,9 % des suffrages exprimés, et 269 candidats travaillistes, soit 42,4 % des membres de la Chambre, ont été élus. Il faut donc environ 400.000 suffrages pour élire un député libéral, contre 40.000 suffrages environ pour un conservateur et quelque 43.000 suffrages pour un député travailliste.

Si l'un quelconque des trois systèmes généralement connus de scrutin proportionnel (liste nationale ; système du nombre supplémentaire ; système du vote unique transférable) avait été appliqué pour les élections générales, il est probable que 89, 87 ou 75 candidats libéraux auraient été élus, suivant le système appliqué, et que le troisième requérant aurait figuré parmi les candidats heureux. Dans l'un quelconque de ces trois systèmes proportionnels, le nombre total des membres libéraux de l'actuelle Chambre des Communes aurait été en rapport beaucoup plus raisonnable avec le nombre total des suffrages exprimés aux élections générales pour les candidats du Parti libéral à travers le Royaume-Uni.

Depuis 1979, la discrimination se poursuit contre le Parti libéral, ses candidats et électeurs, par suite de l'attitude délibérée adoptée par les mem-

bres des Partis conservateur et travailliste, parmi lesquels les membres du Gouvernement sont recrutés, et qui à eux deux regroupent la majorité des membres des deux chambres du Parlement et ont donc la haute main sur le système électoral. C'est principalement en raison des avantages personnels et de parti que le système de la majorité simple confère aux membres des deux grands partis que ces Gouvernements ont conservé jusqu'ici le système de la majorité simple.

On trouve la preuve d'une discrimination délibérée d'abord dans des déclarations expresses formulées par des députés actuels et anciens montrant que les députés conservateurs et travaillistes et leurs partis s'opposent à l'introduction de quelque forme de représentation proportionnelle que ce soit pour des raisons d'avantages personnels et de parti.

L'opposition des députés et des Partis conservateur et travailliste à l'introduction de quelque forme de représentation personnelle que ce soit pour des motifs d'avantages personnels et de parti ressort aussi implicitement :

- a. de l'affirmation selon laquelle la représentation proportionnelle aboutirait à un Gouvernement de coalition faible ;
- b. d'allégations selon lesquelles le Parti libéral ne souhaite une représentation proportionnelle que parce qu'il en tirerait profit.

Le slogan - un vote libéral est un vote perdu - est largement utilisé par les partisans des Partis conservateur et travailliste à toutes les élections générales depuis la guerre. Il montre que ces deux partis ont bien conscience que le système de la majorité simple fait une discrimination en leur faveur et contre le Parti libéral et qu'ils en aggravent et exploitent volontairement les aspects discriminatoires contre le Parti libéral.

Immédiatement après les élections générales de février 1974, M. Jeremy Thorpe rencontra deux fois le Premier Ministre, M. Edward Heath. M. Heath invita alors le Parti libéral à se joindre à lui dans une coalition. La question d'une réforme électorale fut abordée et M. Heath s'engagea à consulter ses collègues. Il écrivit alors à M. Thorpe dans les termes suivants :

- Une réforme électorale relève depuis toujours du Parlement lui-même, qui exprime ses vœux au moyen d'un vote libre sur des recommandations formulées par la Conférence du Président. Mes collègues et moi-même ne pouvons évidemment pas engager le Parlement ni même notre parti dans son ensemble, mais je suis autorisé à vous dire que mes collègues de l'actuel Gouvernement et moi-même serions disposés à appuyer l'organisation d'une Conférence du Président en vue d'examiner l'opportunité et la possibilité de changer nos dispositions électorales. Ainsi, toute la question serait exposée au grand jour, au Parlement et devant l'opinion publique. Nous serions alors prêts à coopérer pour que les recommandations de la Conférence soient exposées au Parlement selon la procédure habituelle.

La proposition d'organiser une Conférence du Président était, pour les raisons déjà indiquées, un geste vide de sens. Le Gouvernement conservateur n'était pas disposé en 1974 à donner un appui réel ou effectif à quelque modification que ce soit dans le système de la majorité simple car même si ce changement lui avait permis de rester au pouvoir dans le proche avenir en tant que partenaire dominant d'un Gouvernement de coalition, ce changement lui paraissait opposé à ses intérêts à long terme.

La décision du Parti conservateur de ne pas se mêler d'une réforme électorale a été confirmée par le congrès de ce parti le 8 octobre 1975.

Le Parlement eut deux occasions précises d'envisager une représentation proportionnelle au cours de la législature 1974-1979, d'abord dans le cadre du débat sur des assemblées pour l'Ecosse et le Pays de Galles et ensuite lorsqu'il a décidé du mode d'élection des membres britanniques du Parlement européen.

A propos des élections au Parlement européen, le Parlement a décidé que les trois membres du Parlement européen pour l'Irlande du Nord seraient élus à la représentation proportionnelle parce que ce serait plus équitable pour les partis minoritaires que le système du « premier arrivé l'emporte » (« the first-past-the-post » system).

Le Parlement a en revanche rejeté la représentation proportionnelle pour les assemblées écossaise et galloise, alors que telle avait été la recommandation unanime de la Commission royale sur la Constitution, présidée par Lord Kilbrandon. Le Parlement a aussi rejeté la représentation proportionnelle pour l'Angleterre, l'Ecosse et le Pays de Galles aux élections au Parlement européen. L'élément décisif de ces deux décisions était que les membres travaillistes et conservateurs du Parlement et des partis vouyaient dans la représentation proportionnelle le début de l'engrenage qui aboutirait à un changement dans le système de la majorité simple pour le Parlement britannique.

Ces décisions n'étaient pas accidentelles. Elles montrent que le Gouvernement, les membres conservateurs et travaillistes du Parlement et les deux partis majoritaires faisaient une discrimination contre les libéraux parce que c'était dans leur intérêt.

Les requérants se réfèrent en particulier au rejet de l'amendement proposé par le député John Mackintosh le 25 janvier 1977. L'amendement N° 50 à la clause 2 du projet de loi sur l'Ecosse et le Pays de Galles visait à ce que les élections aux assemblées se fassent à la représentation proportionnelle. Les membres du Parti travailliste ont déployé tous leurs efforts pour qu'un maximum de députés travaillistes votent contre l'amendement. Celui-ci a été rejeté par 244 voix contre 62.

En juillet 1977, lorsque le Gouvernement travailliste perdit la majorité à la Chambre des Communes, M. David Steel a été invité à rencontrer le Premier Ministre M. James Callaghan. Ce dernier fut d'accord (notamment)

pour que le Gouvernement recommandât que le Parlement accepte la représentation proportionnelle aux élections du Parlement européen, à condition que le Parti libéral continuât à soutenir le Gouvernement. M. Callaghan précisa toutefois qu'il ne pouvait donner le mot d'ordre à ses partisans travaillistes parce que la représentation proportionnelle n'était pas un des principes d'action du parti travailliste.

La proposition de la représentation proportionnelle aux élections européennes a été rejetée par une alliance de l'aile droite du Parti conservateur et de l'aile gauche du Parti travailliste. Il en fut ainsi parce que, bien que la représentation proportionnelle eût pu entraîner des avantages à court terme pour le Parti travailliste aux élections européennes, tout écart national par rapport au système de la majorité simple était considéré comme susceptible de nuire aux intérêts à long terme du Parti travailliste.

En mai 1978 le Centre de recherche sur l'opinion (« ORC ») a procédé pour le journal l'« Economist » à un grand sondage d'opinion sur une réforme électorale. Le rapport de l'ORC déclare à la page 5 :

« Les électeurs voient aussi d'un mauvais œil les opposants parlementaires à la réforme : 67 % soupçonnent de nombreux députés de s'opposer au changement *parce qu'ils pourraient perdre leur siège au Parlement*. De même une majorité (dont la plupart des partisans travaillistes et conservateurs) pense que les deux grands partis élèvent des objections à un changement *parce qu'il réduirait leurs chances de l'emporter largement aux élections*. »

Au cours des conférences Richard Dimbleby, en novembre 1979, Roy Jenkins, qui fit partie du dernier Gouvernement travailliste pendant la moitié de la durée de celui-ci, a longuement fait valoir que les arguments en faveur de la représentation proportionnelle étaient désormais prépondérants. Au cours de sa conférence, il a déclaré que traditionnellement l'un des principaux arguments contre la représentation proportionnelle est « une attitude simple : un *j'y suis, j'y reste* des partis établis. Pourquoi laisser quelqu'un qui n'est pas des nôtres jusqu'ici mettre son nez dans les arcanes de la politique ? Cela n'a jamais été très honorable, mais il faut dire que cet argument motive non seulement les Partis conservateur et travailliste, mais a aussi motivé le Parti libéral au cours de sa longue période de pouvoir. »

En janvier 1980 l'ORC a effectué pour le « Times » un sondage en Angleterre, en Ecosse et au Pays de Galles sur l'idée d'un parti du centre. Ce sondage portait notamment sur les questions suivantes :

« Pensez-vous que ce serait une bonne ou une mauvaise idée d'introduire un nouveau mode de scrutin en ...

a. de manière que le nombre des sièges qu'un parti remporte à une élection soit proportionnel au nombre de suffrages qu'il y obtient ? »

72 % des personnes interrogées déclarèrent que c'était une bonne idée et seulement 13 % une mauvaise. 15 % étaient sans opinion.

Au printemps 1980, un éminent spécialiste du droit constitutionnel, le professeur H.W.R. Wade (Rouse Ball Professor de droit anglais à l'université de Cambridge) a assuré les conférences Hamlyn de 1980. Elles s'intitulaient « Principes fondamentaux du droit constitutionnel ». L'une d'ellé traitait de la représentation parlementaire et contenait une analyse détaillée de la nature injuste et non représentative du système électoral britannique, que l'auteur qualifiait de « probablement le pire que l'on puisse concevoir ».

## **Violations de la Convention et des Protocoles alléguées par les requérants**

### **A. Introduction**

Chacun des requérants se prétend victime d'une violation de l'article 3 du Protocole additionnel (« le Protocole ») et de l'article 10 de la Convention, tous deux combinés avec les articles 14 et 13 de la Convention. Le premier requérant se prétend victime lui-même et pour le compte des membres du Parti libéral, qu'il représente.

L'élément essentiel de la plainte des requérants est qu'ils sont victimes d'une discrimination politique du fait de l'application continue du système de la majorité simple pour l'élection des membres du Parlement. Ils reconnaissent que la Commission n'a jamais admis jusqu'ici une requête relative à des élections. Ils font toutefois respectueusement observer que :

- i. ce n'est qu'assez récemment que la Commission a décidé que l'article 3 du Protocole garantit des droits individuels ; et
- ii. la cause des requérants diffère sur des points importants des requêtes précédentes relatives à des élections.

Ils reconnaissent aussi, bien entendu, que la loi de 1949 et le système de la majorité simple qu'elle consacre régissent une question importante de la vie politique au Royaume-Uni. Ils font néanmoins respectueusement observer que :

a. la Commission a déclaré précédemment que la circonstance qu'il s'agit d'une législation réglant une matière importante de la vie politique et juridique de l'Etat en cause ne justifie pas une interprétation restrictive de la Convention : voir par exemple le paragraphe 371 du rapport de la Commission du 24 juin 1965 dans l'Affaire linguistique belge ;

b. un contrôle européen est particulièrement important dans les circonstances de la présente requête, où il est dans la nature des choses que le Gouvernement de l'Etat défendeur cherche uniquement par intérêt à préserver le système existant et où il n'existe aucune voie de recours efficace devant une autorité nationale quant aux violations alléguées.

Les requérants font en outre observer qu'au paragraphe 18 de son arrêt du 9 octobre 1979 dans l'Affaire Airey, la Cour a déclaré qu'invoquer le défaut manifeste de fondement d'une requête, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention, c'est plaider

- en somme qu'il n'y a pas même l'apparence d'un grief justifié contre l'Etat défendeur -.

Les requérants soutiennent que, pour les raisons résumées ci-après, de leur requête ressort à l'évidence un grief justifié contre le Gouvernement du Royaume-Uni.

## B. Portée et effet de l'article 14

i. L'article 14 de la Convention protège les individus placés dans des situations analogues contre toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus dans d'autres dispositions de la Convention ou de ses Protocoles. Tout se passe comme si l'article 14 formait partie intégrante de chacune des dispositions énonçant des droits et libertés : voir le paragraphe 32 de l'arrêt de la Cour du 13 juin 1979 dans l'Affaire Marckx et les affaires auxquelles il y est fait référence.

ii. La Convention tend à garantir non des droits théoriques ou illusoirs, mais des droits concrets et effectifs : voir le paragraphe 24 de l'arrêt de la Cour du 9 octobre 1979 dans l'Affaire Airey et les affaires qui y sont mentionnées. Ainsi l'article 14 protège la jouissance concrète et effective des droits et libertés garantis par les dispositions de la Convention et de ses Protocoles. L'article 14 revêt une importance particulière à l'égard des dispositions de la Convention et de ses Protocoles qui, tout en énonçant un droit ou une liberté, reconnaissent aux Etats un pouvoir discrétionnaire quant aux mesures à prendre pour assurer la jouissance de ce droit ou de cette liberté : voir le paragraphe 400 du rapport de la Commission du 24 juin 1965 dans l'Affaire linguistique belge.

iii. En outre, l'article 14 revêt une importance particulière quant à la jouissance du droit de vote et du droit de se porter candidat aux élections législatives vu l'importance éminente d'un « régime politique véritablement démocratique » pour le maintien des droits de l'homme et des libertés fondamentales, réaffirmée dans le préambule de la Convention. Cette considération vaut aussi particulièrement pour la jouissance du droit à la liberté d'expression, qui constitue « l'un des fondements essentiels d'une société démocratique » : paragraphe 65 de l'arrêt de la Cour du 26 avril 1979 dans l'Affaire du Sunday Times.

iv. La Convention, y compris l'article 14, doit s'interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui : voir le paragraphe 41 de l'arrêt de la Cour du 13 juin 1979 dans l'Affaire Marckx. Les requérants plaident qu'en l'espèce il

faut y inclure les conditions de la vie politique au Royaume-Uni qui se sont sensiblement modifiées depuis 1974. Ils font valoir en outre que le degré de contrôle préconisé par la Cour dans l'Affaire Marckx, quant à l'article 14, a été bien plus élevé que celui qu'elle a exercé dans l'Affaire linguistique belge et que la première indique le niveau convenable d'un contrôle européen.

v. Les principales questions que posent les griefs tirés de l'article 14 sont celles de savoir :

a. si une différence de traitement a eu lieu, dans un domaine couvert par la Convention ou ses Protocoles, entre des personnes placées dans des conditions semblables ;

b. dans l'affirmative, si la différence de traitement a un but légitime ; et

c. dans l'affirmative, s'il existe un rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé : voir le paragraphe 10 de l'arrêt de la Cour du 23 juillet 1968 dans l'Affaire linguistique belge.

vi. *Différence de traitement*

a. La plupart des affaires examinées par la Cour et la Commission sous l'angle de l'article 14 avaient trait à des mesures qui, visiblement, consacraient des différences de traitement entre des personnes placées dans des conditions comparables. Toutefois, il y a eu aussi des cas dans lesquels des mesures apparemment neutres avaient des conséquences ou un effet différenciés pour des groupes spécifiques de personnes. Ainsi, dans l'Affaire des Asiatiques d'Afrique orientale, les requérants se sont plaints que l'application de l'article 1 de la loi dite « Commonwealth Immigrants Act » de 1968 privait les citoyens du Royaume-Uni et de ses colonies, de souche asiatique et résidant dans l'Est africain, de leur droit de pénétrer et de vivre sur le territoire du Royaume-Uni de telle sorte qu'elle était discriminatoire et contraire à l'article 14, de même qu'implicitement dégradante (vu la motivation raciale), en violation de l'article 3 de la Convention. L'article 1 ne déclarait pas expressément qu'il visait les citoyens de couleur du Royaume-Uni et des colonies. Le critère de la loi était neutre en apparence : il s'agissait d'un rapport étroit avec le Royaume-Uni fondé sur la naissance au Royaume-Uni ou sur la descendance d'un parent ou d'un grand-parent né au Royaume-Uni. D'ailleurs, le Gouvernement britannique a contesté l'allégation de motivation raciale. Néanmoins, la Commission a estimé qu'il existait des éléments suffisants d'une différence de traitement réellement discriminatoire, pour déclarer les requêtes recevables : voir Annuaire 13, pp. 929-995.

b. En outre, il est bien établi dans la jurisprudence de la Cour européenne de Justice que le concept de discrimination inclut non seulement les différences de traitement pratiquées ouvertement mais aussi les différences dues aux conséquences ou aux effets, c'est-à-dire les différences de traitement se manifestant par une mesure apparemment neutre mais ayant des conséquences ou des effets défavorables disproportionnés sur une catégorie particulière de personnes : voir par exemple *Scotgiu contre les postes allemandes* (1974) ECR 153 ; *Defrenne contre Sabena* (N° 2) (1976) ECR 455 ; et *Commission des Communautés européennes, contre Irlande* (1978) ECR 417.

c. Au paragraphe 40 de son arrêt du 13 juin 1979 dans l'Affaire *Marckx*, la Cour a suivi une approche comparable quant au concept de traitement différentiel au sens de l'article 14, lorsqu'elle a parlé non seulement de « l'objet » mais aussi du « résultat » d'une mesure.

#### vii. *Le but visé*

Les requérants font valoir que lorsque le but principal ou l'un des buts principaux d'une mesure déterminée est illégitime au regard de l'article 14, cette mesure ne peut se justifier selon la Convention : voir par exemple le paragraphe 33 de l'arrêt de la Cour du 13 juin 1979 dans l'Affaire *Marckx*. L'existence d'un pareil but peut ressortir clairement de la mesure en cause, ou (comme il était allégué dans l'Affaire des *Asiatiques d'Afrique orientale*, et comme les requérants l'allèguent en l'espèce) ce peut être un but sous-jacent déguisé mais réel.

#### viii. *Le principe de la proportionnalité*

L'existence d'une justification objective et raisonnable à une différence de traitement donnée constitue une exception à l'article 14, que la jurisprudence constante de la Cour et de la Commission reconnaît. La Cour a toutefois reconnu récemment que les exceptions expresses figurant dans d'autres dispositions de la Convention appellent une interprétation étroite : voir le paragraphe 37 de son arrêt du 24 octobre 1979 dans l'Affaire *Winterwerp* et les affaires qui y sont mentionnées. La Cour a aussi recouru au principe de proportionnalité, pour déterminer si une exception expresse était applicable : voir par exemple les paragraphes 62 à 67 de son arrêt du 26 avril 1979 dans l'Affaire du *Sunday Times*. Les requérants font valoir qu'eu égard aux arrêts récents de la Cour, toute exception implicite à l'article 14 appelle également une interprétation étroite, lorsqu'il s'agit de décider si une différence de traitement donnée est proportionnée au(x) but(s) poursuivi(s).

#### C. *Portée et effet de l'article 3 du Protocole*

i. L'article 3 du Protocole garantit le droit de vote et le droit de se porter candidat aux élections législatives. Les Etats peuvent imposer des res-



trictions au droit de vote et au droit de se porter candidat, à condition qu'elles ne soient pas arbitraires et qu'elles n'entravent pas la libre expression de l'opinion du peuple. C'est à la Commission qu'il appartient dans chaque cas particulier de dire si cette condition est remplie : Requêtes, N° 6745/75 et 6746/74, W., X., Y. et Z. c/Belgique, D.R. 2 p. 110.

ii. L'article 3 n'impose pas un type particulier de système électoral qui garantirait que le nombre total des suffrages exprimés pour chaque candidat ou groupe de candidats se reflète proportionnellement dans la composition de l'assemblée législative : Requête N° 7140/75, X. c/Royaume-Uni, D.R. 7 p. 95.

iii. En conséquence, en vertu des décisions précédentes de la Commission, Il n'est pas possible aux requérants, dans les circonstances de la présente affaire, de se plaindre que le système de la majorité simple viole l'article 3 pris séparément des autres dispositions de la Convention et de ses Protocoles ; les requérants ne cherchent d'ailleurs pas à le faire. Ils font toutefois valoir que les droits garantis par l'article 3 ne sont pas théoriques ou illusoire mais concrets et effectifs.

#### **D. Sur la violation de l'article 3 du Protocole combiné avec l'article 14 de la Convention**

i. Les requérants se plaignent que le Royaume-Uni viole les droits que leur garantit l'article 3 du Protocole combiné avec l'article 14 de la Convention lorsqu'il organise des élections générales à la Chambre des Communes, en ce que le Royaume-Uni a eu et continue à avoir pour pratique d'appliquer contre les requérants un système électoral comportant une discrimination fondée sur leur opinion politique et leur appartenance à un parti, ce qui viole lesdits articles.

ii. Le système de la majorité simple ne comporte à première vue aucune discrimination contre tel ou tel parti, électeur ou candidat, fondée sur l'opinion politique ou l'appartenance à un parti en tant que telles. Toutefois, ce système a — c'est bien connu — des conséquences et un effet défavorables disproportionnés sur le Parti libéral, les électeurs libéraux et les candidats libéraux et constitue une différence de traitement indirecte ou déguisée entre eux et les Partis, électeurs et candidats conservateurs et travaillistes dans la jouissance concrète et effective du droit de vote et du droit à se porter candidat aux élections à la Chambre des Communes. Les libéraux sont, en théorie, égaux aux électeurs et candidats conservateurs et travaillistes ; mais en réalité les effets du système portent gravement atteinte à la jouissance concrète et effective de leurs droits.

iii. Les requérants invoquent le fait que les effets manifestement inéquitables du système de la majorité simple sur le Parti libéral, les électeurs libéraux et les candidats libéraux sont bien connus ; ils ressortent aussi avec évidence des statistiques relatives aux élections générales depuis 1959 et en

particulier depuis 1974. En outre, selon les requérants il faut admettre que les Gouvernements britanniques successifs ont voulu les conséquences probables et naturelles de l'application continue du système de la majorité simple et ce dans des circonstances où une part importante des électeurs soutiennent les candidats libéraux plutôt que les candidats conservateurs ou travaillistes, c'est-à-dire qu'il y aura des conséquences et un effet défavorables disproportionnés sur le Parti libéral, les électeurs libéraux et les candidats libéraux.

iv. Les requérants soutiennent que la principale raison ou l'une des principales raisons pour lesquelles les Gouvernements britanniques successifs ont perpétué le système de la majorité simple, nonobstant ses effets manifestement inéquitables, c'est qu'il favorise nettement les Partis conservateur et travailliste, qui encouragent lesdits Gouvernements à le faire parce que le système dilue le pouvoir électoral des électeurs libéraux et réduit les chances des candidats libéraux d'être élus. En d'autres termes, l'opinion politique, l'affiliation à un parti et l'intérêt d'un parti lui-même sont les raisons déterminantes ou maîtresses de l'application persistante du système de la majorité simple et du refus persistant des Gouvernements britanniques successifs d'entreprendre une réforme électorale destinée à réduire les effets inéquitables de l'application du système existant. Il est dans la nature de la politique que les raisons particulières du maintien du système actuel ne soient pas ouvertement révélés au public. Toutefois les requérants sont prêts à convaincre la Commission, quant au fond, que des intérêts propres des partis sont déterminants.

v. Les requérants soutiennent que les buts visés par les Gouvernements britanniques successifs, en particulier depuis 1974, en continuant à appliquer le système en question ne sont pas des buts légitimes et ne peuvent donc servir de justification sur le terrain de l'article 14 de la Convention. Bien que l'article 3 n'impose pas un système électoral déterminé mais laisse aux Etats parties une large marge d'appréciation quant au choix des moyens à employer pour satisfaire aux exigences de l'article 3, un contrôle européen entre en jeu, en premier lieu, lorsqu'un système électoral déterminé est arbitraire ou manifestement inéquitable dans ses effets sur les électeurs ou les candidats ayant des opinions politiques données ou appartenant à un certain parti, en second lieu lorsque ce sont essentiellement ces effets mêmes qui encouragent et expliquent le maintien du système, et en troisième lieu lorsqu'il n'y a pas de voie de recours efficace devant une autorité nationale quant au grief de discrimination politique.

vi. Les requérants soutiennent en outre que, si et dans la mesure où l'application persistante du système de la majorité simple viserait un ou des buts légitimes, il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le ou les buts visés. Ils font remarquer qu'étant donné l'effet grossièrement discriminatoire du système et la position uniquement intéressée des Gouvernements britanniques successifs en la matière, il

conviendra d'examiner avec une attention particulière toute tentative de justification pour établir si celle-ci constitue une justification objective et raisonnable.

.....

## EN DROIT (Extrait)

La Commission a d'abord examiné la question de savoir si les requérants ont qualité pour se porter partie(s) pour ce qui est de la présente requête.

Le passage pertinent de l'article 25 stipule que :

« La Commission peut être saisie d'une requête adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la présente Convention ... ».

Pour pouvoir se prévaloir de cette disposition il faut remplir deux conditions : le requérant doit entrer dans l'une des catégories de demandeurs mentionnées à l'article 25 et il doit pouvoir, à premier examen, se prétendre victime d'une violation de la Convention.

Pour ce qui est du premier requérant, il est évident que la première condition est remplie. Le Parti libéral est une association de personnes ayant des intérêts communs au regard du droit interne du Royaume-Uni. En tant que tel, il entre manifestement dans l'une des catégories de requérants visées à l'article 25 de la Convention, en tant qu'« organisation non gouvernementale ou groupe de particulier ».

Quant à la seconde condition, la Commission fait observer que l'article 3 du Protocole additionnel garantit en principe le droit de vote et le droit de se porter candidat aux élections législatives (cf. Requêtes N° 6745/74 et 6746/74 c/Belgique, D.R. 2 p. 110). La Commission a déjà eu l'occasion de dire que cet article peut être invoqué par un individu dans une requête introduite en vertu de l'article 25 de la Convention (cf. Requête N° 6573/74, D.R. 1 p. 87).

La question de savoir si le Parti libéral lui-même est protégé quant à ses droits au regard de l'article 3 du Protocole, et des autres droits invoqués par le biais des droits reconnus à ses membres, peut demeurer indécise (voir à cet égard les Requêtes N° 7374/76, D.R. 5 p. 159 ; N° 7805/77, D.R. 16 p. 68), puisque ces griefs sont, en substance, également formulés par les deuxième et troisième requérants, pour lesquels la question ci-dessus ne se pose pas.

1. Les requérants déclarent d'abord qu'ils n'entendent pas se plaindre de ce que le système de la majorité simple viole l'article 3 du Protocole pris séparément des autres dispositions de la Convention et de ses Protocoles.

Ils se plaignent apparemment que le Royaume-Uni ait violé leurs droits tels que les garantit l'article 3 du Protocole combiné avec l'article 14 de la Convention, en ce que le Royaume-Uni a eu et continue à avoir pour pratique d'appliquer un système électoral qui, bien que ne faisant en apparence, contre tel ou tel parti, électeur ou candidat, aucune discrimination fondée sur les opinions politiques ou l'appartenance à un parti comme telles, a des conséquences et un effet défavorables disproportionnés sur le Parti libéral, les électeurs libéraux et les candidats libéraux et constitue une différence de traitement indirecte ou déguisée entre eux et les partis, électeurs et candidats conservateurs et travaillistes dans la jouissance concrète et effective du droit de vote et du droit de se porter candidat aux élections à la Chambre des Communes.

L'article 3 du Protocole oblige les Gouvernements à organiser à des intervalles raisonnables des élections libres au scrutin secret dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

La Commission a exprimé l'avis que l'article 3 du Protocole ne peut être interprété comme un article qui impose un type particulier de système électoral qui garantirait que le nombre total de suffrages exprimés pour chaque candidat ou groupe de candidats se reflète dans la composition de l'assemblée législative. Le système de la majorité simple comme le système de la représentation proportionnelle sont donc l'un et l'autre compatibles avec cet article (cf. Requêtes N° 7140/75, X. c/Royaume-Uni, D.R. 7 p. 95 ; N° 8364/78, Kennedy Lindsay et autres c/Royaume-Uni, D.R. 15 p. 247).

La Commission relève que les requérants n'allèguent pas un manquement à l'article 3 du Protocole pris isolément, mais de cet article combiné avec l'article 14 de la Convention, qui interdit toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés qui y sont garantis. A ce propos les requérants soutiennent notamment que la plupart des affaires examinées par la Cour et la Commission sous l'angle de l'article 14 portaient sur des mesures qui entraînaient visiblement des différences de traitement entre des personnes placées dans des conditions comparables, ou concernaient des mesures dont les conséquences ou l'effet sur des groupes particuliers de personnes étaient différenciés. Quant au présent grief, les requérants déclarent que le système de la majorité simple a des conséquences et un effet défavorables disproportionnés sur le Parti libéral, les électeurs libéraux et les candidats libéraux. A ce propos, ils soutiennent que si, aux élections générales du 3 mai 1979, il avait été fait application de l'un des trois systèmes proportionnels (liste nationale, système du nombre supplémentaire, vote unique transférable), le nombre total des députés libéraux à la Chambre des Communes actuelle aurait été en rapport beaucoup plus raisonnable avec le nombre total des suffrages exprimés en faveur des candidats libéraux dans l'ensemble du Royaume-Uni.

La Commission interprète ce grief dans le sens que les requérant s'estiment l'objet d'une discrimination en ce que le système de la majorité simple ne permet pas que le nombre des suffrages exprimés en faveur du Parti libéral se reflète correctement dans la composition de la Chambre des Communes.

Il est généralement connu que le système de la majorité simple peut avoir des effets extrêmement variés pour ce qui est « d'une bonne image » des différentes tendances de vote. Suivant la constellation des partis d'un pays donné et la répartition des électeurs dans les circonscriptions électorales, le système de la majorité simple peut même aboutir à donner la majorité au Parlement à un parti ou groupe de partis qui n'ont recueilli qu'une minorité de suffrages. De plus, il peut ne pas représenter du tout les petits groupes d'électeurs. Ces conséquences sont depuis toujours les principaux arguments de ceux qui militent en faveur d'un mode de représentation proportionnelle.

Toutefois la Commission, lorsqu'elle applique l'article 3 du Protocole, isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention, ne peut négliger le libellé et le contexte des dispositions intéressées. L'article 3 du Protocole reconnaît un droit individuel de voter aux élections visées par cet article (cf. Requêtes N° 6573/74, D.R. 1 p. 87 ; N° 6745/74 et 6746/74, D.R. 2 p. 110). L'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 3 du Protocole, protège tout électeur contre une discrimination dirigée contre lui en tant que personne pour les motifs qu'il mentionne. Cela ne revient pas à la protection d'une influence égale du vote pour tous les électeurs. La question de savoir si l'égalité existe ou non à cet égard dépend du système électoral. L'article 3 du Protocole veille à ne pas imposer de système électoral aux Etats et n'ajoute aucune condition d'« égalité » à celle du « scrutin secret ».

L'article 3 exige que des élections aient lieu dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Les requérants semblent dire que l'inconvénient qui existe pour le Parti libéral, comme pour tout petit parti, n'assure pas réellement la libre expression de l'opinion du peuple. Bien que la Commission admette que cet inconvénient existe et puisse avoir une influence politique considérable, elle ne peut conclure, sur cette base, à une violation de l'article 3 du Protocole, pris séparément ou combiné avec l'article 14 de la Convention. Le système de la majorité simple est l'un des deux systèmes électoraux principaux. Il est ou a été en vigueur dans de nombreux pays démocratiques. Il a toujours été reconnu comme permettant la « libre expression de l'opinion du peuple », même s'il fonctionne au détriment des petits partis.

Ce raisonnement est confirmé par le fait que même des pays qui connaissent un droit fondamental à l'égalité de vote n'en admettent pas moins que le système de la majorité simple répond à cette exigence. La Cour constitutionnelle fédérale de la République Fédérale d'Allemagne estime que les deux systèmes électoraux — la représentation proportionnelle et le système

de la majorité simple — sont conformes à la Constitution et respectent l'esprit de l'exigence de l'égalité des votes (Bundesverfassungsgericht, Décisions, Vol. 34, 81, 100 avec références). La Cour suprême des Etats-Unis vérifie les lois électorales en fonction de la clause sur l'égalité de la protection du 14<sup>e</sup> amendement à la Constitution des Etats-Unis. Elle admet le système prédominant des circonscriptions électorales à majorité simple, y compris, dans des conditions particulières, des circonscriptions à membres multiples, même si celles-ci peuvent jouer fortement au détriment des petits groupes (comp. Whitcomb c/Chavis, 403 US 124, 156 (1971) ; White c/Regester, 412 US 755, 766 (1973)).

La Commission ne se prononce pas sur la question de savoir si des éléments particuliers du comportement électoral pourraient soulever un problème sur le terrain de l'article 3 du Protocole, également combiné avec l'article 14, dans le cas où des groupes religieux ou ethniques ne pourraient jamais être représentés parce que, dans la majorité, se dessine clairement un schéma de vote en ce sens (comp. Kennedy Lindsay et autres c/Royaume-Uni, D.R. 15 p. 247). Rien ne permet de dire que les inconvénients soufferts par le Parti libéral soient causés par pareille situation.

En conséquence, les droits garantis aux requérants par l'article 3 du Protocole additionnel, pris isolément ou combiné avec l'article 14 de la Convention, n'ont pas été violés.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.