

APPLICATION/REQUÊTE N° 8941/80

X. v/ICELAND

X. c./ISLANDE

DECISION of 8 December 1981 on the admissibility of the application

DÉCISION du 8 décembre 1981 sur la recevabilité de la requête

Article 3 of the First Protocol : *By recognizing in principle the each individual's right to vote in legislative election, this provision does not thereby secure that each vote is in fact of equal weight.*

An electoral system whereby the numbers of votes securing the election of a candidate is higher in some constituencies than in others does not infringe the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.

Article 3 du Protocole additionnel : *En reconnaissant en principe à chacun le droit de voter lors d'une élection législative, cette disposition ne garantit pas pour autant que la voix de chaque électeur ait en pratique le même poids.*

Ne porte pas atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif un système électoral qui a pour effet que le nombre de voix assurant l'élection d'un candidat est plus élevé dans certaines circonscriptions que dans d'autres.

THE FACTS

(français : voir p. 152)

The facts, as submitted by the applicant, may be summarised as follows :

He is an Icelandic citizen, born in 1921 and residing in Reykjavik. He is an advocate to the Supreme Court in Iceland.

This application concerns the present Icelandic Electoral System, which was established by Article 1 of the Constitutional Act No. 51/1959, an amendment to the first Constitution of the Republic, No. 33/1944, enacted on 17 June 1944 when Iceland became a Republic.

Pursuant to this system the country is divided into 8 constituencies, different in size and population, electing a total of 60 deputies to the Icelandic National Assembly (Althingi).

Forty nine of these deputies are chosen by direct elections in the 8 constituencies for proportional representation. The remaining 11 are allotted to the political parties which have seats in Parliament, in an endeavour to even out between the parties the number of deputies as compared to the total votes cast for each party, in the following manner (cf. Articles 121 and 122 of the Parliamentary Elections Act No. 52/1959) :

1. First one finds out which political parties are entitled to one or more of these eleven seats. This is done by dividing the number of candidates which each party got elected in the constituencies, first plus 1, then plus 2, after that plus 3, and so on, into the total number of votes cast for each party. These 11 are then allotted to the parties that have got the highest figures by that calculation.

2. The distribution of these seats within the parties is done in the following way :

- a. The first seat goes to the candidate who got the highest number of votes in the elections without getting elected.

- b. The second seat goes to the candidate who had the highest percentage of valid votes in his constituency, without getting elected.

- c. This procedure is then followed consecutively (i.e., highest number of votes/highest percentage of votes) until all the seats to which a party is entitled have been allotted.

It is, however, worth noting that, in principle, two candidates from the same party would not get seats (out of these 11 seats) in the same constituency by the "number of votes rule".

This, in fact, means (and that is the purpose) that Reykjavik and Reykjanes constituencies are not getting as many of these 11 seats as they would if the "number of votes rule" were applicable throughout.

The applicant has submitted a certificate, issued by the Icelandic Bureau of Statistics on 10 March 1980, showing the number of voters on the registers of voters, the number of elected deputies, and the number of voters behind

each deputy in each of the constituencies, as well as the proportions of the latter figures from one constituency to the next in the elections to the National Assembly on 2 and 3 December 1979.

The statistics in this certificate are the following :

	Registered voters	Total	Deputies elected in constituencies	Nationally elected deputies
"The country as a whole"	142,073	60	49	11
Reykjavik	56,402	15	12	3
Vesturland	8,679	6	5	1
Vestfirðir	6,150	6	5	1
Nordurland West	6,560	6	5	1
Nordurland East	15,324	7	6	1
Austurland	7,683	6	5	1
Sudurland	11,765	7	6	1

	Voters per deputy		Proportions, lowest figure = 1	
	Total	Elected in constituencies	Total	Elected in constituencies
"The country as a whole"	2,368	2,899	—	—
Reykjavik	3,760	4,700	3.7	3.8
Reykjanes	4,216	5,902	4.1	4.8
Vesturland	1,447	1,736	1.4	1.4
Vestfirðir	1,025	1,230	1.0	1.0
Nordurland West	1,093	1,312	1.1	1.1
Nordurland East	2,189	2,554	2.1	2.1
Austurland	1,281	1,537	1.2	1.2
Sudurland	1,681	1,961	1.6	1.6

The applicant points out that this certificate shows that it takes 4.8 votes in the second constituency to equal 1 vote in the fourth constituency.

The applicant is a voter in the first constituency and maintains that consequently he is disenfranchised as compared with the voters in the fourth district in the proportions 3.8:1.

If, however, the 60 deputies had been apportioned to the various constituencies on the basis of ordinary mathematical equality, the results would have been as follows :

	Votes	Deputies now	Deputies there ought to be
Reykjavik	56,402	15	24
Reykjanes	29,510	7	12
Vesturland	8,679	6	4
Vestfirðir	6,150	6	3
nordurland West	6,560	6	3
Nordurland East	15,324	7	6
Austurland	7,683	6	3
Sudurland	11,765	7	5
	142,073	60	60

The applicant believes majority rule to be the cornerstone of democracy and the principle of equal votes, one man/one vote, to be a condition without which the principle of majority rule would be meaningless.

But to rectify this injustice in the Icelandic Electoral System, it would be necessary to make yet another amendment to the constitution.

The machinery set up in the Constitution of 1944 for bringing about amendments calls for a majority vote in favour of an amendment by the Assembly in session, its subsequent dissolution and new elections (held under the existing electoral laws), and then a majority vote in the new Assembly in favour of the amendments proposed in the old Assembly.

The applicant submits that it is thus evident that the injustices against which redress is sought tend to be self-perpetuating. The political party or parties who have in the past gained by the unequal votes are reluctant to propose and vote for the relative disenfranchisement of the voters who voted them into power.

In this context the applicant draws attention to the paradoxical fact that all the political parties have for many years had correction of this injustice on their platform, but nothing has been done.

Further, the applicant points out that the Constitutional Committee, appointed as far back as 18 May 1972, appears to be able to do nothing. This is why he seeks the help of the Commission and believes that a modicum of outside and authoritative pressure and persuasion might be all it would take.

As to the exhaustion of domestic remedies

The applicant maintains that the only domestic remedy he could think of would be in the form of legal action against the Icelandic National Assembly

—claiming that it change the constitution of the land—an action which he maintains the courts would be sure to dismiss.

COMPLAINTS

The applicant submits that the Icelandic Electoral System, as described above—where each voter in the fourth constituency (Vestfirðir) is given 4,8 votes against the one vote given to each voter in the second constituency (Reykjanes)—is in breach of the basic assumptions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, cf. the reaffirmation in Clause 4 of the Preamble, that the Fundamental Freedoms "are best maintained on the one hand by an effective political democracy ...", and the assumption in Clause 5 of the Preamble, that the High Contracting Parties consists of "Governments of European countries which are like-minded and have a common heritage of political traditions ...", cf. also numerous references in the articles of the Convention to "democratic societies".

The applicant furthermore submits that Article 3 of the First Additional Protocol would not make any sense except on the basis of an unconditional adherence by the High Contracting Parties to the principle of majority rule and equal votes : one man/one vote.

.....

THE LAW

The applicant alleges that the Icelandic Government is in breach of Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention, as they do not ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature, because of the great disparity of votes (as much as 1:4.8) behing each candidate in the different constituencies in Iceland.

It is true that Article 3 of Protocol No. 1 obliges the Government to hold free elections at reasonable intervals by secret ballots under conditions which ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.

It is not in dispute that elections to the Icelandic National Assembly (Althingi) are held at reasonable intervals by secret ballot. The examination of the application therefore relates to the words "the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature".

The applicant in effect contends that to ensure conformity with Article 3 of Protocol No. 1, there must be equal weight behing each vote in every constituency in Iceland, i.e. one man/one vote, as opposed to the present system which creates such disparity as 1 against 4.8.

The Commission considers that the words "free expression of the opinion of the people" primarily signify that the elections cannot be made under any form of pressure in the choice of one or more candidates, and that in this choice the elector should not be unduly induced to vote for one party or another.

Furthermore, the word "choice" signifies that the different political parties must be ensured a reasonable opportunity to present their candidates at elections.

However, there is here no contention that the present system of electing deputies to the Icelandic National Assembly fails to abide by the above conditions.

When applying Article 3 of the First Protocol, the Commission 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. 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".

The disparity of votes behind Members of Parliament from different constituencies has its origin in the migration that has taken place from the scarcely populated areas in Iceland to the densely populated areas. In spite of this fact, it is also clear that the Icelandic electoral system aims to guarantee the inhabitants in the scarcely populated areas a certain representation in Parliament at the expense of the weight of votes in the densely populated areas.

This cannot be considered to be in contravention of Article 3 of the First Protocol, which does not stipulate that the weight of votes behind each Member of Parliament shall be equal

Full equality in the weight of votes would, as far as Iceland is concerned, have the result that the majority of the Members of Parliament would be elected from a comparatively small part of the country, i.e. where it is most densely populated (Reykjanes and Reykjavik constituencies). During this century changes have been made on the Icelandic electoral system and on the Icelandic constitution with the purpose of diminishing the difference between the weight of votes in the different constituencies in Iceland.

It is to be noted that the discrepancy between the weight of votes between different constituencies may have the side-effect that discrepancies also occur between political parties as to the number of votes behind Members

of Parliament from different parties. Article 3 of the First Protocol to the Convention does not, however, oblige a Member State to establish an electoral system which secures that the number of deputies of each political party be proportionate to the votes cast for the parties.

The discrepancies created by the electoral system cannot be considered to be of such a degree as to be arbitrary or abusive. Furthermore, the system does not favour any particular political party at the expense of another, nor does it give any individual candidate an advantage in elections at the expense of another candidate.

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 have thus been considered compatible with this article (cf. Applications No. 7140/75, *X. v. the United Kingdom*, D.R. 7, p. 95 ; No. 8364/78, *Kennedy Lindsay and others v. the United Kingdom*, D.R. 15, p. 247).

The Icelandic electoral system is a proportional representation system. It should further be noted that the Icelandic Constitution does contain provisions which aim specifically at avoiding the occurrence of discrepancies between political parties as to the number of deputies each party gets elected compared to the votes cast for it.

These provisions have in fact fairly well reached their aim, so that there is not a big difference in the number of votes behind each deputy from the different parties.

Consequently, on the basis of the above reasoning, the Commission cannot find that the Icelandic electoral system violates the provisions of Article 3 of the Convention's First Protocol.

It follows that the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 27, paragraph 2 of the Convention.

For these reasons, the Commission

DECLARES THIS APPLICATION INADMISSIBLE.

(TRADUCTION)

EN FAIT

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit :

Le requérant est un ressortissant islandais, né en 1921 et résidant à Reykjavik. Il est avocat près la Cour suprême d'Islande.

Sa requête concerne l'actuel système électoral islandais, institué par l'article premier de la loi constitutionnelle n° 51/1959, qui a amendé la première constitution de la République n° 33/1944, promulguée le 17 juin 1944 à l'avènement de la République islandaise.

Selon ce système, le pays est divisé en huit circonscriptions, de taille et de population inégales, qui élisent au total 60 députés à l'Assemblée nationale islandaise (Althingi).

Quarante-neuf de ces députés sont choisis selon le système proportionnel par scrutin direct dans les huit circonscriptions. Les onze autres sièges sont alloués aux partis représentés au Parlement, pour essayer d'égaliser entre eux le nombre de députés par rapport au nombre total de suffrages obtenus par chaque parti. La répartition se fait de la manière suivante (cf. articles 121 et 122 de la loi n° 52/1959 relative aux élections au Parlement) :

1. On détermine d'abord les partis politiques qui ont droit à un ou plusieurs de ces onze sièges. Cette opération se fait en divisant le nombre total de voix recueillies par chaque parti par le nombre de candidats élus pour chacun des partis, à quoi l'on ajoute le chiffre 1 pour le plus fort représenté, puis 2, puis 3 et ainsi de suite en ordre décroissant de représentation. Les onze sièges sont alors alloués aux partis qui ont obtenu, après ce calcul, les chiffres les plus élevés.

2. La répartition de ces sièges au sein des partis se fait de la manière suivante :

a. Le premier siège va au candidat qui a obtenu le nombre le plus élevé de voix, sans être élu.

b. Le deuxième siège va au candidat qui a obtenu le pourcentage le plus élevé de suffrages valablement exprimés dans sa circonscription, sans être élu.

c. On continue cette manière de procéder successivement (c'est-à-dire nombre le plus élevé des voix / pourcentage le plus élevé de suffrages) jusqu'à ce que tous les sièges auquel un parti a droit aient été alloués.

Il faut toutefois remarquer qu'en principe deux candidats appartenant au même parti n'obtiendront pas de siège (sur ces onze) dans la même circonscription en raison du jeu de la « règle du nombre de suffrages ».

En réalité, cela signifie (et c'est là le but) que, sur ces onze sièges, les circonscriptions de Reykjavik et de Reykjanes n'en obtiennent pas autant qu'elles le devraient si la « règle du nombre de suffrages » était applicable sur tout le territoire.

Le requérant a produit un certificat, délivré par le service islandais des statistiques le 10 mars 1980 et indiquant le nombre d'électeurs inscrits, le nombre de députés élus, le nombre d'électeurs ayant élu chaque député dans chaque circonscription, ainsi que le rapport entre ces derniers chiffres d'une circonscription à l'autre lors des élections des 2 et 3 décembre 1979 à l'Assemblée nationale.

Voici les statistiques apparaissant sur ce certificat :

	Electeurs inscrits	Total	Députés élus dans les circonscriptions	Députés élus au plan national
« Ensemble du pays »	142.073	60	49	11
Reykjavik	56.402	15	12	3
Reykjanes	29.510	7	5	2
Vesturland	8.679	6	5	1
Vestfirðir	6.150	6	5	1
Nordurland West	6.560	6	5	1
Nordurland East	15.324	7	6	1
Austurland	7.783	6	5	1
Sudurland	11.765	7	6	1

	Electeurs par député		Rapport, le chiffre le plus bas étant égal à un	
	Total	Elus dans les circonscriptions	Total	Elus dans les circonscriptions
« Ensemble du pays »	2.368	2.899	—	—
Reykjavik	3.760	4.700	3,7	3,8
Reykjanes	4.216	5.902	4,1	4,9
Vesturland	1.447	1.736	1,4	1,4
Vestfirðir	1.025	1.230	1,0	1,0
Nordurland West	1.093	1.312	1,1	1,1
Nordurland East	2.189	2.554	2,1	2,1
Austurland	1.281	1.537	1,2	1,2
Sudurland	1.681	1.961	1,6	1,6

Le requérant souligne que, d'après ce certificat, il a fallu 4,8 voix dans seconde circonscription pour éгал 1 voix dans la quatrième circonscription.

Electeur dans la première circonscription, il soutient en conséquence qu'il est pénalisé dans la proportion de 3,8 à 1 par rapport aux électeurs de la quatrième circonscription.

Si, par contre, les 60 députés avaient été répartis dans les diverses circonscriptions sur la base de l'égalité mathématique ordinaire, les résultats auraient été les suivants :

	Suffrages	Nombre réel de députés	Nombre idéal de députés
Reykjavik	56.402	15	24
Reyjanes	29.510	7	12
Vesturland	8.679	6	4
Vestfirðir	6.150	6	3
Nordurland West	6.560	6	3
Nordurland East	15.324	7	6
Austurland	7.683	6	3
Sudurland	11.765	7	5
	142.073	60	60

Le requérant estime que la règle de la majorité est la pierre d'angle de la démocratie et que le principe de l'égalité des voix (un homme - une voix) est une condition sans laquelle cette règle n'aurait aucun sens.

Cependant, pour redresser cette injustice du système électoral islandais, il faudrait un autre amendement à la Constitution.

Or, le mécanisme instauré par la Constitution de 1944 pour introduire des amendements exige une majorité de voix favorables exprimées par l'Assemblée en séance plénière, la dissolution de l'Assemblée, de nouvelles élections (selon la loi électorale existante), et enfin un vote à la majorité de la nouvelle Assemblée en faveur des amendements proposés par l'ancienne.

Il est donc évident, selon le requérant, que les injustices que l'on voudrait corriger tendent à se perpétuer : le ou les parti(s) politique(s) qui l'ont emporté dans le passé grâce à l'inégalité des suffrages répugnent à proposer et à voter de réduire l'avantage électoral de ceux qui l'ont (ou les ont) porté(s) au pouvoir.

Dans ce contexte, le requérant signale le fait paradoxal que, depuis bien des années, tous les partis politiques ont inscrit à leur programme la correction de cette injustice, mais que rien n'a jamais été fait en ce sens.

En outre, le requérant souligne que le Conseil constitutionnel, désigné dès le 18 mai 1972, ne semble pas en mesure de faire quoi que ce soit. C'est pourquoi le requérant sollicite l'assistance de la Commission qui, selon lui,

pourrait consister tout au plus à exercer de l'extérieur une pression venant d'un organe faisant autorité.

Sur la question de l'épuisement des recours internes

Le requérant soutient que la seule voie de recours interne concevable serait une action juridique intentée contre l'Assemblée nationale islandaise pour réclamer une modification de la Constitution du pays, action que, à son avis, les tribunaux rejetteraient sans aucun doute.

GRIEFS

Le requérant soutient que le système électoral islandais, tel que décrit plus haut — où l'électeur de la quatrième circonscription (Vestfirðir) se voit accorder 4,8 voix contre une seule donnée à l'électeur de la deuxième circonscription (Reykjanes) — est contraire aux postulats de base de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales : réaffirmation, à la clause 4 du Préambule, que le maintien des libertés fondamentales « repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique... », puis le postulat énoncé à la clause 5 du même Préambule que les Hautes Parties Contractantes comprennent des « gouvernements d'Etats européens animés d'un même esprit et possédant un patrimoine commun (...) de traditions politiques... » et aussi les nombreuses références des articles de la Convention aux « sociétés démocratiques ».

Le requérant soutient en outre que l'article 3 du Protocole additionnel n'a aucun sens si les Hautes Parties Contractantes n'adhèrent pas inconditionnellement à la règle de la majorité et au principe de l'égalité des voix : un homme — une voix.

.....

EN DROIT

Le requérant allègue que le Gouvernement islandais enfreint l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention en ce qu'il n'assure pas la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif, en raison de la grande disparité des nombres de voix (dans une proportion allant de 1 à 4,8) permettant d'élire chacun des candidats dans les différentes circonscriptions d'Islande.

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

Il n'est pas contesté que les élections à l'Assemblée nationale islandaise (Althingi) se tiennent à des intervalles raisonnables et au scrutin secret.

L'examen de la requête porte donc sur le membre de phrase « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

Le requérant soutient que, pour que le système soit conforme à l'article 3 du Protocole additionnel, il doit assurer un poids égal à chacune des voix dans chaque circonscription d'Islande (autrement dit un homme — une voix) alors que le système actuel crée une disparité pouvant aller jusqu'à 1 pour 4,8.

La Commission estime que les mots « libre expression de l'opinion du peuple » signifient principalement que les élections ne sauraient avoir lieu sous une quelconque pression quant au choix d'un ou de plusieurs candidats et que, dans ce choix, l'électeur ne doit pas être indûment incité à voter pour un parti ou un autre.

De plus, le mot « choix » signifie qu'il faut assurer aux différents partis politiques des possibilités raisonnables de présenter leurs candidats aux élections.

Or, en l'espèce, il n'est pas allégué que l'actuel système d'élection des députés à l'Assemblée nationale islandaise ne satisfait pas aux deux conditions précitées.

Lorsqu'elle applique l'article 3 du Protocole additionnel, la Commission ne peut méconnaître ni le libellé ni le contexte des dispositions en question. L'article 3 donne à chacun le droit de voter dans l'élection prévue par ce texte, ce qui ne revient pas à donner au vote de chaque électeur une valeur égale. La question de savoir s'il existe ou non une égalité à cet égard relève de l'application du système électoral. Or, l'article 3 du Protocole additionnel prend soin de ne pas lier les Etats quant à leur système électoral et n'ajoute aucune condition d'« égalité » à celle du « scrutin secret ».

En Islande, la disparité des suffrages permettant d'élire des députés de différentes circonscriptions tire son origine des mouvements migratoires qui ont eu lieu des régions faiblement peuplées vers les régions à forte densité de population. Néanmoins, il est clair que le système électoral islandais vise également à garantir aux habitants des régions peu peuplées une certaine représentation au Parlement aux dépens du poids des suffrages exprimés dans les régions très peuplées.

Ceci ne saurait être considéré comme contraire à l'article 3 du Protocole additionnel, qui ne prévoit pas l'égalité de poids des suffrages ayant permis d'élire chaque député.

Une pleine égalité du poids des suffrages aboutirait, en ce qui concerne l'Islande, à ce que la majorité des députés soient élus par une partie relativement petite du pays, c'est-à-dire par les circonscriptions de Reykjanes et Reykjavik, à population plus dense. Au cours de ce siècle, des modifications ont été apportées au système électoral islandais et à la Constitution islandaise

pour atténuer les différences de poids entre les suffrages exprimés dans les différentes circonscriptions du pays.

Il faut relever d'ailleurs que les disparités de poids entre les suffrages exprimés dans différentes circonscriptions peuvent aussi entraîner accessoirement des disparités entre les partis politiques quant au nombre de voix ayant permis d'élire les députés des différents partis. Cependant, l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention n'oblige pas un Etat membre à instituer un système électoral garantissant que le nombre de députés de chaque parti politique soit proportionnel au nombre de suffrages exprimés pour chaque parti.

Les disparités nées du système électoral ne sauraient être qualifiées d'arbitraires ou d'abusives. En outre, le système ne favorise aucun parti politique particulier aux dépens d'un autre et ne donne pas non plus à un candidat déterminé un avantage électoral aux dépens d'un autre.

La Commission a déclaré que l'article 3 du Protocole additionnel ne peut pas être interprété comme imposant un système électoral déterminé qui garantirait que le nombre total des suffrages exprimés pour chaque candidat ou groupe de candidats doit nécessairement et toujours se refléter dans la composition de l'assemblée législative. Tant le système d'élection à la majorité simple que celui de la représentation proportionnelle ont donc été jugés compatibles avec cet article (cf. Requêtes N° 7140/75, X. c/Royaume-Uni, D.R. 7, p. 97 ; N° 8364/78, Kennedy Lindsay et autres c/Royaume-Uni, D.R. 15, p. 253).

Le système électoral islandais est un système de représentation proportionnelle. Il faut en outre relever que la Constitution islandaise ne contient pas de dispositions visant expressément à éviter l'existence de disparités entre partis politiques quant au nombre de députés élus pour chaque parti par rapport au nombre de suffrages exprimés.

Ces dispositions ont en réalité assez bien atteint leur objectif puisqu'il n'existe pas de grande différence dans le nombre de suffrages ayant permis d'élire chacun des députés des différents partis.

En conséquence et sur la base du raisonnement ci-dessus, la Commission ne saurait conclure que le système électoral islandais enfreint les dispositions de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention.

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

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.