

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

23 September 1988

Doc. 5946

REPORT

on the improvement of the procedures
of the European Convention on Human Rights¹
(Rapporteur : Mr LINSTER)

I. Draft recommendation

presented by the Legal Affairs Committee²

The Assembly,

1. Welcoming the great strides made by the European Convention on Human Rights, in particular through the extension of the rights guaranteed by it and the acceptance of the right of individual petition by all Council of Europe member states, as well as through the growing awareness of the convention among the public and lawyers ;
2. Paying tribute to the exceptional part played by the European Court and Commission of Human Rights in the protection of human rights in Europe ;
3. Considering that, particularly as a result of the disturbing overburdening of the Commission and Court, the length of proceedings in cases brought by individuals has become excessively long ;
4. Being anxious to preserve and reinforce the judicial nature of the protection afforded by the organs of the convention, and to improve such protection in cases brought by individuals ;
5. Stressing that the procedural safeguards and rights granted to the applicants under the con-

1. See Doc. 5590 and Reference No. 1533 of 3 July 1986.

2. a. Unanimously adopted by the committee on 12 September 1988.

Members of the committee: MM. *Stoffelen* (Chairman), Frangos, Mrs Ekman (Vice-Chairmen), MM. Akçali, Altug, Amaral, Apenes, Blenk, Brincat, Mrs Cerdeira, MM. Collette (Alternate: Jeambrun), Columberg, De Decker (Alternate: De Rycke), Deyannis, Elmquist, Esteves (Alternate: Candal), Fioret, Gremetz, S. Gustafsson, Hill (Alternate: Morris), K. Johansson, Lord Kirkhill, MM. Linster, Lopez Henares, Lyssarides, Mechtersheimer, Mrs Offenbeck, MM. Pannella, Petitpierre, Pontillon (Alternate: Mrs Lalumière), MM. Power, Rodota, Van Der Sanden, Schmidt, Sir Dudley Smith (Alternate: Mr Ewing), Mrs Staels-Dompas, Mr Wulff.

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

b. See 15th Sitting, 7 October 1988 (adoption of the draft recommendation), and Recommendation 1087.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

23 septembre 1988

Doc. 5946

RAPPORT

sur l'amélioration des procédures
de la Convention européenne des Droits de l'Homme¹
(Rapporteur : M. LINSTER)

I. Projet de recommandation

présenté par la commission des questions juridiques²

L'Assemblée,

1. Saluant l'essor pris par la Convention européenne des Droits de l'Homme, notamment par l'extension des droits qu'elle garantit et par l'acceptation du droit de recours individuel par la totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que par l'information grandissante du public et des juristes en ce qui concerne la convention ;
2. Rendant hommage au rôle exceptionnel que jouent la Cour et la Commission européennes des Droits de l'Homme dans la protection des droits de l'homme en Europe ;
3. Considérant que, notamment à la suite de la surcharge inquiétante des rôles à la Cour et à la Commission, la durée de traitement des recours individuels est devenue excessivement longue ;
4. Soucieuse de sauvegarder et de renforcer le caractère judiciaire de la protection garantie par les organes de la convention, voire d'améliorer celle-ci au niveau des recours individuels ;
5. Affirmant que les garanties et les droits de procédure accordés aux requérants par la conven-

1. Voir Doc. 5590 et Renvoi n° 1533 du 3 juillet 1986.

2. a. Adopté à l'unanimité par la commission le 12 septembre 1988.

Membres de la commission: MM. *Stoffelen* (Président), Frangos, M^{me} Ekman (Vice-Présidents), MM. Akçali, Altug, Amaral, Apenes, Blenk, Brincat, M^{me} Cerdeira, MM. Collette (Remplaçant: Jeambrun), Columberg, De Decker (Remplaçant: De Rycke), Deyannis, Elmquist, Esteves (Remplaçant: Candal), Fioret, Gremetz, S. Gustafsson, Hill (Remplaçant: Morris), K. Johansson, Lord Kirkhill, MM. Linster, Lopez Henares, Lyssarides, Mechtersheimer, M^{me} Offenbeck, MM. Pannella, Petitpierre, Pontillon (Remplaçant: M^{me} Lalumière), MM. Power, Rodota, Van Der Sanden, Schmidt, Sir Dudley Smith (Remplaçant: M. Ewing), M^{me} Staels-Dompas, M. Wulff.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

b. Voir 15^e séance, 7 octobre 1988 (adoption du projet de recommandation), et Recommandation 1087.

vention, as they now stand, should not be weakened by any attempt to improve the efficiency of the proceedings ;

6. Recalling Protocol No. 8 and the need for member states to ratify it as soon as possible ;

7. Wishing to bring to a political level the discussions on the proceedings of the 2nd Seminar on International and European Law on the merger of the European Court and Commission of Human Rights held at Neuchâtel on 14 and 15 March 1986, and of the parliamentary hearing held by its Legal Affairs Committee in Strasbourg on 30 May 1988 ;

8. Convinced that practical measures are urgently needed to improve the functioning of the organs of the convention ;

9. Believing that studies should be made to further amending the convention in regard to the protection of human rights, and in particular to the powers and functioning of its organs ;

10. Convinced that it is particularly important to consider the possibility of replacing the Commission and Court by a single court with full-time judges resident in Strasbourg, while weighing carefully the arguments for and against ;

11. Recalling its Recommendations 970 (1983) on cases brought under the European Convention on Human Rights, and 1020 (1985) on the desirability of empowering the European Court of Human Rights to give preliminary rulings at the request of a national court,

12. Recommends that the Committee of Ministers hasten the application of such measures as may be taken in the short and medium term without amending the convention to expedite the work of the convention organs, and in particular to take as soon as possible such institutional and budgetary decisions as will enable the European Commission of Human Rights to sit semi-permanently, and to study the consequences which this measure will have for the functioning of the Court ;

13. Recommends that the Committee of Ministers speed up work to recognise the right of individual petitioners to bring cases before the European Court of Human Rights ;

14. Recommends that the Committee of Ministers consider the possibility of merging the European Court and Commission of Human Rights, while weighing carefully the arguments for and against, and consult the European Commission and Court of Human Rights and the Assembly on the reform envisaged.

tion, sous sa forme actuelle, ne devraient pas être affaiblis par les efforts en vue d'augmenter l'efficacité des procédures ;

6. Rappelant le Protocole n° 8 et la nécessité que les Etats membres le ratifient dans les délais les plus brefs ;

7. Souhaitant entamer la discussion sur le plan politique à la suite du 2^e Séminaire de droit international et de droit européen sur la fusion de la Cour et de la Commission européennes des Droits de l'Homme, qui s'est tenu à Neuchâtel du 14 au 15 mars 1986, ainsi que de l'audition parlementaire que sa commission des questions juridiques a tenue le 30 mai 1988 à Strasbourg ;

8. Persuadée qu'il faut appliquer d'urgence des mesures pratiques destinées à améliorer le fonctionnement des organes de la convention ;

9. Estimant qu'il convient par ailleurs d'étudier de nouvelles modifications de la convention, en ce qui concerne la protection des droits de l'homme et plus particulièrement les attributions et le fonctionnement de ses organes ;

10. Convaincue qu'il importe notamment d'examiner la possibilité de remplacer la Cour et la Commission par un tribunal unique avec des juges permanents résidant à Strasbourg, en évaluant attentivement les arguments pour et contre ;

11. Rappelant ses Recommandations 970 (1983) relative aux affaires soumises dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et 1020 (1985) relative à l'opportunité de conférer à la Cour européenne des Droits de l'Homme la compétence de statuer à titre préjudiciel à la demande d'une juridiction nationale,

12. Recommande au Comité des Ministres de hâter l'application des mesures possibles à court et à moyen terme sans modification de la convention pour accélérer les travaux des organes de celle-ci, et plus particulièrement de prendre dans les plus brefs délais les décisions d'ordre institutionnel et budgétaire devant permettre à la Commission européenne des Droits de l'Homme de siéger de façon semi-permanente, et d'étudier quelles conséquences cette mesure aura pour le fonctionnement de la Cour ;

13. Recommande au Comité des Ministres d'accélérer les travaux pour reconnaître le droit des requérants individuels de saisir la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

14. Recommande au Comité des Ministres d'étudier la possibilité d'une fusion de la Cour et de la Commission européennes des Droits de l'Homme, en évaluant attentivement les arguments pour et contre, et de consulter la Cour et la Commission européennes des Droits de l'Homme, ainsi que l'Assemblée, sur la réforme envisagée.

II. Explanatory memorandum

by Mr LINSTER

1. In the famous and fundamental "Message to Europeans" adopted at the final session of the Congress held at The Hague from 8 to 10 May 1948, the Movements for European Unity advocated "a charter of human rights guaranteeing liberty of thought, assembly and expression as well as the right to form a political opposition".

The same text called for the creation of "a court of justice with adequate sanctions for the implementation of this charter" and the resolution put forward at the same time by the Political Affairs Committee of that congress demanded that "any citizen of the associated countries shall have redress before the Court, at any time and with the least possible delay, of any violation of his rights".

2. Not all these hopes were entirely fulfilled. Most importantly, of course, a charter did come into being — the present Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. But no single judicial authority was created, nor a right of direct petition to the Court, nor — above all — in the long term, was there any guarantee of even relatively speedy justice.

3. This report cannot attempt to analyse the historical and, even then, political reasons which ultimately imposed the two-tier judicial procedure and the present tripartite decision-making structure: Commission, Court and Committee of Ministers¹.

4. However, with 40 years' hindsight, it is clear that the system's present faults do not result from Section I of the convention, which defines the various rights and freedoms and has continually been improved upon since 1950 by Protocols Nos. 1, 4, 6 and 7. Rather, they result from the convention's provisions governing the international supervision of those rights, and more particularly from the simultaneous existence of three bodies to exercise that supervision.

I shall come back to this point. But before doing so I would like to underline the outstanding role played by the Parliamentary Assembly since its inception in the development of the convention,

1. For the powers and functioning of the organs of the convention, the reader is referred to Sections II, III and IV of the convention and to the documents which the Directorate of Human Rights and the Human Rights Documentation Centre are willing to provide on request. There are also two excellent memorandums by the Secretary of the Commission and the Registrar of the Court on the operation of these two bodies (B (87) 30/16 September 1987 and B (88) 10/17 March 1987, and it should also be pointed out that Mr Muheim's report on cases brought under the European Convention on Human Rights (Doc. 5102) sets out very clearly the "itinerary" of an application, though admittedly only before the Commission.

II. Exposé des motifs

par M. LINSTER

1. Dans le célèbre et fondamental « Message aux Européens » adopté lors de la séance finale du Congrès de La Haye, tenu du 8 au 10 mai 1948, les Mouvements pour l'Unité européenne avaient préconisé « une charte des droits de l'homme garantissant les libertés de pensée, de réunion et d'expression, ainsi que le libre exercice d'une opposition politique ».

Le même texte exigea la création d'« une cour de justice capable d'appliquer les sanctions nécessaires pour que soit respectée la charte », et la résolution proposée parallèlement par la commission politique du même congrès avait demandé qu'il « fût possible à chaque citoyen des pays associés d'introduire devant la Cour, à tout moment et dans les délais les plus rapides, un recours en violation de ses droits ».

2. Tous ces vœux ne furent pas entièrement réalisés. Il y eut bien — et c'est là l'essentiel — une charte, l'actuelle Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Mais il n'y eut ni juridiction unique, ni saisine directe de la Cour, ni — surtout — à la longue, de justice même relativement prompte.

3. Il ne peut être l'objet du présent rapport d'analyser les raisons historiques et déjà politiques qui avaient fini par imposer la procédure juridictionnelle à deux niveaux et la structure décisionnelle tripartite actuelles: Commission, Cour et Comité des Ministres¹.

4. Mais, avec un recul de quarante ans, il faut bien constater que les défauts actuels du système ne résultent pas du titre I de la convention, qui définit les droits et libertés n'ayant cessé d'être améliorés depuis 1950 par les Protocoles additionnels nos 1, 4, 6 et 7, mais bien des dispositions de la convention qui règlent le contrôle international de ces droits, et plus précisément de la coexistence de trois organes intervenant dans l'application de ce contrôle.

Je reviendrai sur ce point. Mais avant de le faire je voudrais souligner le rôle éminent que l'Assemblée parlementaire n'a cessé de jouer, depuis ses débuts jusqu'à nos jours, à l'égard de la

1. Pour les attributions et le fonctionnement des organes de la convention il est renvoyé aux titres II, III et IV de la convention ainsi qu'aux documents que la Direction des droits de l'homme et le Centre de documentation en matière de droits de l'homme sont prêts à fournir sur demande. Il existe par ailleurs deux excellentes notes d'information du Secrétaire de la Commission et du Greffier de la Cour sur le fonctionnement de ces deux institutions (B (87) 30/16 septembre 1987 et B (88) 10/17 mars 1988), et il y a lieu de rendre attentif sur le fait que le rapport de M. Muheim sur les affaires soumises dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme (Doc. 5102) retrace très clairement l'« itinéraire » d'une requête, il est vrai devant la Commission seulement.

recalling that the formal initiative for the drafting of the convention came from the Assembly's Recommendation 38 (1949).¹ The Assembly has always considered itself the guardian both of human rights themselves and of the system of supervision in the setting up of which it played a major part after the second world war.

5. I cannot go into detail here on the many pronouncements and proposals of the Assembly and its committees, particularly the Legal Affairs Committee and the Sub-Committee on Human Rights.

6. I would, however, like to mention, in chronological order, the following specific texts aimed at improving the safeguards laid down in the convention :

1. Recommendation 103 (1956) on the interpretation to be put on paragraph 3 of Article 15 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ;

2. Recommendation 683 (1972) concerning the Council of Europe's short- and medium-term programme in the field of human rights ;

3. Resolution 745 (1981) on the accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights, presented by the Legal Affairs Committee, accompanied by an explanatory memorandum by Mr Blenk and Mr Krieps and adopted by the Assembly on 29 January 1981 ;

4. the questions put in 1981, 1982 and 1983 by Lord Northfield to the Committee of Ministers concerning cases brought under the European Convention on Human Rights ;

5. Recommendation 970 (1983) on cases brought under the European Convention on Human Rights, presented by the Legal Affairs Committee, accompanied by a report from Mr Muheim and adopted by the Assembly on 28 September 1983 ;

6. Recommendation 1020 (1985) on the desirability of empowering the European Court of Human Rights to give preliminary rulings at the request of a national court, presented by the Legal Affairs Committee, accompanied by a report drawn up by Mr Dreyfus-Schmidt and adopted by the Assembly on 2 October 1985.

7. Some of the conclusions of the Colombo Commission and of Recommendation 1017

1. It should be pointed out that the draft presented by the Assembly in 1949 did not provide for the Committee of Ministers to have the judicial power which Article 32 of the convention was later — unfortunately and for purely political reasons — to confer on it.

convention, et cela tout en rappelant que c'est sur sa Recommandation 38 (1949) que repose l'initiative formelle pour l'élaboration de celle-ci¹. Elle s'est toujours considérée comme la gardienne et des droits de l'homme mêmes et du système de contrôle qu'elle avait, après la deuxième guerre mondiale, puissamment contribué à mettre en place.

5. Je ne puis faire ici l'historique des nombreuses prises de position et initiatives que l'Assemblée et ses commissions, notamment celle des questions juridiques et la sous-commission des droits de l'homme, ont assumées dans ce domaine.

6. Mais je voudrais, dans un ordre chronologique, et seulement pour l'amélioration des procédures de protection prévues dans la convention, renvoyer expressément à :

1. la Recommandation 103 sur l'interprétation du paragraphe 3 de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

2. la Recommandation 683 (1972) relative au programme à court et à moyen terme du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme ;

3. la Résolution 745 (1981) sur l'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des Droits de l'Homme, présentée par la commission des questions juridiques, accompagnée d'un exposé des motifs de MM. Blenk et Krieps, et adoptée par l'Assemblée le 29 janvier 1981 ;

4. les questions posées en 1981, en 1982 et en 1983 par Lord Northfield au Comité des Ministres, relatives aux affaires soumises dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

5. la Recommandation 970 (1983) relative aux affaires soumises dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme, présentée par la commission des questions juridiques, accompagnée d'un rapport de M. Muheim et adoptée par l'Assemblée le 28 septembre 1983 ;

6. la Recommandation 1020 (1985) relative à l'opportunité de conférer à la Cour européenne des Droits de l'Homme la compétence de statuer à titre préjudiciel à la demande d'une juridiction nationale, présentée par la commission des questions juridiques, accompagnée d'un rapport établi par M. Dreyfus-Schmidt et adoptée par l'Assemblée le 2 octobre 1985.

7. Il va sans dire que certaines conclusions du rapport de la Commission Colombo et de la

1. Il faut relever que le projet présenté par l'Assemblée en 1949 n'avait pas prévu que le Comité des Ministres eût le pouvoir judiciaire que l'article 32 de la convention allait — malheureusement et pour des raisons purement politiques — lui conférer.

(1985), as well as parts of the third medium-term plan, must of course also be mentioned in this context, since they all address the issue of greater efficiency in protection procedures, in particular by means of a right of direct petition to the Court.

Since this report is concerned particularly with improvements in the procedures of the European Convention on Human Rights, I must put particular emphasis on Recommendations 970 and 1020.

8. However, it must not be forgotten in considering this question that the Assembly is not the only body to have been concerned about the functioning of the organs of the convention.

The European Court and Commission of Human Rights have repeatedly discussed these problems and the regular exchanges of views which the representatives of the Commission have held over the past few years with the Legal Affairs Committee have been very informative in this respect.

9. For its part, the Directorate of Human Rights has always been a driving force in this field, both internally and in the public domain. It has never ceased to emphasise shortcomings in the existing procedures — particularly as regards the question of direct petition to the Court by an individual applicant, and in respect of Article 32, that is, the judicial role assumed by the Committee of Ministers.

Moreover, the Directorate of Human Rights has continually advocated solutions to remedy these shortcomings, while emphasising that it still considered the essential matter to be the protection and improvement of the human rights safeguarded by the convention and the extension of these rights to new fields.

10. As for the Committee of Ministers, although its replies to the Parliamentary Assembly's expressions of concern have not always been models of precision or of political resolve to improve the procedures of the convention, it has nevertheless frequently discussed these problems, particularly at the European Ministerial Conference on Human Rights held in Vienna on 19 and 20 March 1985. The Swiss delegation in particular raised the fundamental questions which are the subject of this report.

The Swiss delegation's document on the functioning of the organs of the European Convention on Human Rights (assessment, improve-

Recommandation 1017 (1985) ainsi que du troisième plan à moyen terme méritent d'être soulignées dans le présent contexte, pour aller précisément dans le sens d'une plus grande efficacité des procédures de protection, et cela notamment par la saisine directe de la Cour.

Dans le cadre des préoccupations du présent rapport qui concerne plus particulièrement l'amélioration des procédures de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ce sont évidemment les Recommandations 970 et 1020 dont je dois plus particulièrement souligner l'importance.

8. Mais, pour être complet en ce qui concerne les préoccupations relatives à l'amélioration desdites procédures, il faut relever de même que l'Assemblée n'a pas été seule à se pencher avec souci sur le fonctionnement des organes de la convention.

La Cour et la Commission européennes des Droits de l'Homme se sont itérativement préoccupées des mêmes problèmes, et les échanges de vues réguliers que des représentants de la Commission ont eus ces dernières années avec la commission des questions juridiques furent fort révélateurs à cet égard.

9. De son côté, à la fois sur le plan interne et sur le plan public, la Direction des droits de l'homme a toujours joué un double rôle moteur dans ce domaine. D'un côté, elle n'a jamais cessé de souligner les inconvénients existant au niveau des procédures actuelles — notamment en ce qui concerne la saisine directe de la Cour par un requérant individuel, et par rapport à l'article 32, c'est-à-dire le rôle judiciaire assumé par le Comité des Ministres.

D'un autre côté, la Direction des droits de l'homme a toujours prôné des solutions destinées à remédier auxdits inconvénients, tout en soulignant toujours que, pour elle, l'essentiel restait la sauvegarde et l'amélioration de la protection dont doivent jouir les droits et libertés garantis par la convention, ainsi que l'extension de ceux-ci à de nouveaux domaines.

10. Le Comité des Ministres, bien que ses réponses aux préoccupations exprimées par l'Assemblée parlementaire n'aient pas toujours été des modèles de précision et d'engagement politique en matière d'amélioration des procédures conventionnelles, s'est néanmoins occupé souvent de ces problèmes, et cela notamment à l'occasion de la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme, qui s'est tenue à Vienne les 19 et 20 mars 1985. C'est plus particulièrement le rapport de la délégation de la Suisse qui a soulevé les questions fondamentales qui font l'objet du présent rapport.

Ce texte suisse porte sur le fonctionnement des organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme (évaluation, amélioration

ment and reinforcement of the international control machinery set up by the convention), is obtainable from the Council of Europe Secretariat.

11. In spite of the Swiss delegation's very detailed text with its very specific proposals, no tangible conclusions emerged from the Vienna Conference as to the ways in which procedures could be improved. There did, however, emerge a broad political consensus on the need to consolidate and indeed improve the supervisory machinery and give the highest priority to work on this subject by the ministerial bodies concerned: Resolution No. 1 on the system of controls set up by the European Convention on Human Rights, adopted at the end of the Vienna Conference, testifies to these intentions by emphasising in particular "the possibility of introducing further improvements, including, as appropriate, measures of a more far-reaching nature". This text forms Appendix I to the present report.

12. Since then, the Committee of experts for the improvement of procedure under the European Convention on Human Rights (DH-PR) and the Steering Committee for Human Rights (CDDH) have speeded up their discussions of the matter, while examining it in greater depth and in a wider context, no longer regarding the amendment of the institutional provisions as a fundamental taboo or an obstacle in itself. It is true that, thanks to the long and laborious process of drafting Protocol No. 8, it was already possible to break with the long-held tradition that these institutional provisions must never be called into question.

13. The Vienna Ministerial Conference was not, therefore, devoid of all effects. Nevertheless, one cannot help observing that very little practical progress of immediate or direct benefit to applicants has been achieved since 1985.

A political consensus is therefore urgently needed on how, in concrete terms, to achieve a substantial improvement in the procedures for international protection of human rights in Europe, and the Parliamentary Assembly must take over again from the ministers the task of ensuring that this consensus is reached as soon as possible.

14. It should also be pointed out, almost in passing, that parliamentarians have a particular interest in seeing rapid improvements in this area, since the only tangible efforts which governments have made in the last few years in support of human rights have been, as it were, at the expense of the Assembly or of the intergovernmental activities which its members wished to see reinforced or given priority.

et renforcement du mécanisme international de contrôle institué par la convention), il peut être obtenu auprès du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe.

11. Malgré le rapport très précis contenant des propositions très concrètes de la délégation suisse, la Conférence de Vienne n'a pas dégagé de conclusions tangibles concernant des modalités d'amélioration des procédures. Mais il s'y est néanmoins dégagé un large consensus politique sur la nécessité même de consolider, voire d'améliorer le mécanisme de contrôle et de conférer la plus haute priorité aux travaux afférents des organes ministériels concernés: la Résolution n° 1 sur le système de contrôle institué par la Convention européenne des Droits de l'Homme, adoptée à l'issue de la Conférence de Vienne, témoigne de ces intentions en soulignant notamment «la possibilité de nouvelles améliorations, comprenant, si besoin est, des mesures de caractère plus radical». Ce texte est joint au présent rapport, en annexe I.

12. Dès lors, le Comité d'experts pour l'amélioration de la procédure de la Convention européenne des Droits de l'Homme (DH-PR) et le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) ont approfondi, étendu et accéléré leurs réflexions, et cela sans que l'idée même d'une éventuelle révision des dispositions institutionnelles ne constituât plus un tabou fondamental ni un obstacle en soi. Il est vrai que la longue et laborieuse élaboration du Protocole n° 8 avait déjà permis d'aménager une brèche sérieuse dans le principe longtemps maintenu que ces dispositions ne puissent jamais être mises en question sur le plan institutionnel.

13. L'impact de la Conférence ministérielle de Vienne n'a donc pas été vain. Mais on est néanmoins forcé de constater que, depuis 1985, les progrès pratiques réalisés sur le terrain et pouvant donc être mis immédiatement et directement à profit par les requérants ne sont pas légion.

A l'Assemblée parlementaire donc de prendre de nouveau la relève des ministres pour faire accélérer le consensus politique sur les modalités concrètes d'une amélioration sensible des procédures de la protection internationale des droits de l'homme en Europe.

14. Disons par ailleurs et quasi en marge du débat que des réalisations rapides dans ce domaine crucial peuvent paraître d'autant plus nécessaires aux parlementaires que les seuls efforts tangibles que les gouvernements aient faits ces dernières années en faveur de la protection des droits de l'homme ont été réalisés en quelque sorte aux dépens de l'Assemblée, voire des activités intergouvernementales que ses membres ont souhaité voir renforcées ou auxquelles ils ont voulu conférer un rang prioritaire.

Indeed, the financial and staff policy of the Committee of Ministers has in the last few years been directed almost exclusively towards practical improvements in the operation of the convention's supervisory bodies; as a result, the intergovernmental and parliamentary activities desired and planned by the Assembly have slowed down perceptibly, and in some cases been cut back.

In the past four years, the budget of the human rights sector has grown from 8 to 40,5 million French francs whereas, during the same period, the budget of the Council of Europe as a whole has risen only from 313 to 415,3 million French francs. The Committee of Ministers has itself acknowledged that in such a budgetary context the adoption of the intergovernmental work programme had entailed "difficult choices" resulting in "major sacrifices".

15. It is therefore in the direct interests of the Assembly and of the Council of Europe that qualitative and institutional improvements should be made in the convention's supervisory procedures, as opposed to purely financial improvements and increases in the number of staff. Moreover, only thoroughgoing improvements will offer an efficient and lasting contribution to the protection of human rights in Europe. The findings of the working party, comprising members of the European Commission of Human Rights and its Secretariat, enable us to draw the following conclusions: material improvements in working conditions, in other words more hearings and additional staff in the Commission Secretariat and the Court Registry, will almost inevitably have an adverse affect on the quality of decisions and of the work leading up to them unless the decision-making structures and the status of the people taking the decisions are improved. Purely material improvements cease to have any point when there is a risk of qualitative impairment of procedures. That is where the real issue lies; it is not a question of quantity, but of quality.

16. I would like to emphasise as strongly as possible at this stage of the report that the quality of the results obtained by the convention procedures, whether before the Commission or the Court, has never seriously been questioned.

The criticisms levelled against the absence of the applicant's right of direct petition to the Court, under Article 25, against the existence of Article 32 or against the excessive length of proceedings have never, to my knowledge, led to the quality of the Commission's decisions or the Court's judgments being questioned.

17. It is nevertheless true that, under pressure of casework, the Commission, for example, is beginning to show tell-tale signs of strain. One of its most eminent members, Professor Stefan Tre-

En effet, la politique financière et d'engagement en personnel du Comité des Ministres à l'égard du Conseil de l'Europe a, ces dernières années, été orientée quasi exclusivement vers une amélioration du fonctionnement matériel des organes de contrôle de la convention, et il en est résulté un net ralentissement, voire une certaine régression des activités intergouvernementales et parlementaires souhaitées et prévues par l'Assemblée.

En fait, ces quatre dernières années, le secteur des droits de l'homme a connu une progression budgétaire allant de 8 à 40,5 millions de francs français, alors que la progression budgétaire totale du Conseil de l'Europe ne passait pendant la même période que de 313 à 415,3 millions de francs. Le Conseil des Ministres a lui-même reconnu que dans un tel contexte budgétaire l'adoption du programme de travail intergouvernemental a « exigé des arbitrages difficiles » qui ont conduit à « des sacrifices majeurs ».

15. Des améliorations qualitatives et institutionnelles des procédures du contrôle conventionnel plutôt que purement financières et de renforcement en personnel sont donc dans l'intérêt direct de l'Assemblée et du Conseil de l'Europe, abstraction faite de ce que seules des améliorations en profondeur pourront contribuer efficacement et durablement à une meilleure protection des droits de l'homme en Europe. Les conclusions que l'on peut tirer des travaux d'un groupe de travail émanant de la Commission européenne des Droits de l'Homme et de son Secrétariat vont dans ce sens: les améliorations matérielles des conditions de travail, c'est-à-dire une augmentation du nombre des audiences et un encadrement renforcé au niveau du Secrétariat de la Commission et du Greffe de la Cour, risquent d'avoir un effet fâcheux mais quasi inévitable sur la qualité même des décisions voire du travail qui les précède, si les structures décisionnelles et le statut de ceux qui prennent les décisions ne sont pas améliorés, les améliorations purement matérielles trouvant leur limite dans le risque de perte de qualité au niveau de la procédure: or, tout le débat est là, c'est-à-dire qu'il n'est pas ou plus de nature quantitative.

16. Je voudrais souligner dès ce stade de mon rapport, avec la dernière vigueur, que la qualité du résultat des procédures n'a jamais été sérieusement en cause ni au niveau de la Commission ni à celui de la Cour.

Les critiques qui ont mis en évidence l'impossibilité pour un requérant au titre de l'article 25 de saisir directement la Cour, ou l'existence de l'article 32, ou la durée excessive des procédures, n'ont jamais, à ma connaissance, mis en doute la qualité des décisions de la Commission ou des arrêts de la Cour.

17. Mais il n'en reste pas moins vrai que, sous l'encombrement des affaires, la Commission, par exemple, commence à donner, à ce niveau-là, des signes d'essoufflement précurseurs. Ainsi, un de

chsel, was not afraid to admit publicly¹ that "in recent sessions, the Commission — which it had not done in previous years — received many letters from applicants pointing out mistakes in decisions in admissibility. These were clearly cases in which the Commission had overlooked something. Although these were relatively minor cases, we are none the less confronted with a disquieting development".

Professor Trechsel introduced this part of his public statement in the following words: "There is a risk of a drop in quality", and this precisely in connection with the purely material improvements which have recently taken place in the Commission and its Secretariat.

18. At the same meeting, Professor Trechsel also concluded that "any notable increase in the celerity of the proceedings can come only from simplifying the whole procedure".²

I should like to end this part of my explanatory memorandum by replacing the phrase "increase in celerity" in this quotation by "improvement". In making this change I know that I am not departing too far from Professor Trechsel's views but am giving his conclusions a wider relevance which fits better into the context of this report.

19. I said at the beginning of this report that the wishes expressed by the Hague Congress in 1948 for speed in obtaining justice, for direct access by the citizen to the Court, and for a single judicial authority have not been completely fulfilled.

Forty years later — and now that, for the first time, all the member states have taken the essential step of recognising their citizens' right to individual petition under Article 25 — it is in these three areas that the principal problems in the functioning of the convention's supervisory organs are still to be found, though with important differences.

The first and most obvious reason for criticising the supervisory bodies, which is also the easiest to define and demonstrate or censure, is of course the often excessive length of proceedings, which continually causes decisions given at Stras-

ses membres les plus éminents, le professeur Stefan Trechsel, n'a pas hésité à admettre publiquement¹ qu'«au cours des dernières sessions, il est arrivé plusieurs fois — ce qui n'était pas arrivé les années précédentes — que la Commission reçoive des lettres de requérants qui l'ont rendue attentive à des erreurs figurant dans des décisions de non-recevabilité. Il s'agit de cas où il s'est avéré clairement que la Commission n'avait pas vu quelque chose. Bien que ces affaires fussent en général (...) sans grande importance, nous sommes néanmoins là en présence d'un développement inquiétant».

Le professeur Trechsel avait précédé cette partie de son exposé public des termes suivants: «Nous courons un certain risque de perte de qualité», et cela précisément à propos des améliorations purement matérielles alors récemment intervenues au niveau de la Commission et de son Secrétariat.

18. Lors de la même réunion, le même membre de la Commission a conclu qu'«une nette accélération des procédures ne peut être acquise que moyennant une simplification de toute la procédure»².

Votre rapporteur voudrait conclure ce passage de son exposé en remplaçant, dans cette citation, le terme «accélération» par celui d'«amélioration», tout en se sachant proche de la pensée du professeur Trechsel quand il opère cette substitution pour conférer à la conclusion de celui-ci une portée plus générale s'insérant mieux dans le contexte du présent rapport.

19. J'ai dit au début de ce rapport que ni la promptitude de la justice, ni l'accès direct du citoyen à la Cour, ni l'unicité de la juridiction dont avait rêvé le Congrès de La Haye en 1948 n'ont été entièrement réalisés.

Quarante ans plus tard — alors que, étape essentielle, pour la première fois tous les Etats membres du Conseil ont accepté pour leurs citoyens le recours individuel selon l'article 25 — en fait, les principaux inconvénients que l'on peut trouver au fonctionnement des organes de contrôle de la convention se situent toujours sur ces trois plans-là, il est vrai avec des nuances essentielles.

La première et principale raison à toute remise en cause des organes de contrôle, c'est, bien entendu, la plus évidente, la plus facile à cerner et à mettre en évidence ou au pilori: la durée souvent excessive de la procédure, qui ne cesse de mettre

1. 2nd Seminar on International and European Law at the University of Neuchâtel, 14 and 15 March 1986. See: Olivier Jacot-Guillarmod, *La fusion de la Cour et de la Commission européennes des Droits de l'Homme*, éditions Engel, 1987.

2. *Op. cit.*

1. 2^e Séminaire de droit international et de droit européen de l'Université de Neuchâtel, 14 et 15 mars 1986. Voir: Olivier Jacot-Guillarmod, *La fusion de la Cour et de la Commission européennes des Droits de l'Homme*, éditions Engel, 1987.

2. *Op. cit.*

bourg to conflict with Article 6 of the convention whereby "everyone is entitled to a hearing within a reasonable time".

20. One other, more fundamental reason often put forward concerns the fact that an individual applicant does not have the right to bring his case before the Court.

I shall come back to these two problems at a later stage.

21. The third major shortcoming — related to the absence of a right of individual petition to the Court — consists in the fact that, after the Commission's decision has been given, the case may be referred to the Committee of Ministers. In such cases, under Article 32, a political body is carrying out a judicial function, and it may be wondered whether the impartiality of the Court, demanded by Article 6 of the convention, is always guaranteed if the Committee of Ministers has to rule in a dispute between an individual applicant and a state whose representative has a voice and a seat on that Committee. The right to a fair hearing seems at any rate to be less well protected by a political body than by an exclusively judicial body.

Moreover, it can happen that the Committee of Ministers itself is unable to make a decision if the two-thirds' majority required by Article 32 is not obtained. Since, under Article 27, no individual application may be considered by the Commission if it is "substantially the same as a matter which has already been examined by the Commission", it is thus possible, as things now stand, for the Committee of Ministers to hold up indefinitely a case which a third of its members plus one consider either politically inadvisable or insufficiently important, and the individual applicant has no way of reopening proceedings.

22. The last significant criticism of the system for the protection of rights and freedoms contained in the convention is that the list of rights which it protects is not complete and does not reflect the whole range of rights which are now considered natural as a result of the evolution of society. Social and economic rights are not covered by the convention, nor are certain special rights such as those of physically or mentally handicapped persons. One day, these will have to be included in the convention which, as may be recalled in the light of the social and economic rights, would be greatly strengthened by the adhesion of the European Community to the European system of human rights protection. At any rate, the authors of the convention stated clearly in the preamble

les décisions rendues à Strasbourg en contradiction avec l'article 6 de la convention, précisant que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable.

20. Une autre raison souvent avancée, et plus fondamentale, concerne le fait que le requérant individuel n'a pas la faculté de déférer son affaire à la Cour.

Je reviendrai plus loin sur ces deux inconvénients.

21. Un troisième inconvénient majeur — lié à l'absence de saisine directe de la Cour — consiste dans la possibilité qu'après une décision de la Commission l'affaire vienne devant le Comité des Ministres : dans ce cas, en vertu de l'article 32, un organe politique exerce une tâche judiciaire, et l'on peut se demander si l'impartialité du tribunal, exigée par l'article 6 de la convention, reste garantie en tout état de cause si le Comité des Ministres doit trancher dans une affaire qui oppose un requérant individuel à un Etat dont le représentant a voix et siège dans ce Comité. La garantie d'une procédure équitable semble en tout cas moins sauvegardée au sein d'un organe politique qu'au sein d'un organe exclusivement judiciaire.

En outre, il est possible que le Comité des Ministres ne puisse prendre de décision si la majorité des deux tiers requise à l'article 32 n'est pas obtenue. Or, l'on sait qu'en vertu de l'article 27 aucune requête individuelle ne peut être retenue par la Commission si elle est « essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Commission ». Le Comité des Ministres peut donc, dans l'état actuel des choses, bloquer indéfiniment une affaire qu'un tiers de ses membres plus un jugent soit politiquement inopportune, soit de trop peu d'importance, sans que le requérant individuel ne puisse recommencer la procédure.

22. La dernière raison de fond qui peut motiver une remise en cause du système de protection des droits et libertés que constitue la convention, c'est que la nomenclature des droits qu'elle protège n'est pas complète, voire ne reflète pas tout l'éventail des droits entrés dans le catalogue des droits devenus naturels aujourd'hui à la suite de l'évolution de la société. Les droits sociaux et économiques échappent au système de protection de la convention, comme aussi certains droits spéciaux, par exemple les droits spécifiques des personnes handicapées physiques ou mentales. Il faudra un jour les inclure dans la convention qui, il faut le rappeler dans le contexte des droits sociaux et économiques, serait singulièrement renforcée par l'adhésion de la Communauté européenne au

that, in 1950, they were merely taking "the first steps for the collective enforcement of certain of the rights stated in the Universal Declaration".¹

23. The founding fathers of the convention, which included the Assembly of the time, thus clearly indicated that :

— firstly, it was possible for the instruments for the protection of human rights to be improved or added to ;

— secondly, the scope of the rights and liberties to be safeguarded might be extended.

24. The draft recommendation which this report accompanies does not mention the possibility of widening the range of the rights and freedoms to be protected by the convention. At the most, the eighth paragraph of the preamble might be taken as alluding to such a wish. At all events, the main objective of the recommendation is to improve the procedures for the protection of human rights. Nevertheless, it seemed useful to mention this aspect of the debate which has been raised more than once in the Assembly and particularly in connection with the European Social Charter.²

25. In my opinion, it would be desirable for the Assembly to reconsider the problem of extending the scope of the rights to be protected by the convention, or even to instruct one of its committees to prepare a draft recommendation to update Section I of the convention, as amended by Protocols Nos. 1, 4, 6 and 7, and adapting it to the ethical and social requirements and conditions of life in society at the end of this century.

1. It should be pointed out in this connection that not all the provisions of Article 6 are appropriate to administrative cases brought before the Strasbourg supervisory bodies, and that Article 8 should be re-examined in the light of the progress made in medicine and biochemistry, particularly with regard to artificial procreation and genetic engineering.

2. I refer the reader, *inter alia*, to the resolutions and recommendations of the Assembly, concerning the protection of minorities 12 (1954), 285 (1961), 683 (1972); economic and social rights 14 (1951), 104 (1956), 838 and 839 (1978); the right of asylum 293 (1961), 817 (1977) (on which a new draft recommendation is planned for this session); the right to information 582 (1970), 683 (1972); the rights of foreigners: 234 (1960), 799 (1977); freedom of movement: 234 (1960); the protection of private life: 509 (1968), 683 (1972), 890 (1980); the abolition of the death penalty: 891 (1980); the right to the protection of the natural environment: 683 (1972); cultural rights: 838 (1972), etc.

It is true that governments have not always entirely followed the parliamentary initiatives. It is, however, certain that our resolutions and recommendations played a major role in bringing Protocols Nos. 1, 4, 6 and 7 into being.

système européen de protection des droits de l'homme. De toute façon, les auteurs de la convention ont clairement exprimé dans le préambule qu'il ne s'agissait, en 1950, que de prendre «les premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains droits énoncés dans la Déclaration universelle»¹.

23. Les pères de la convention, c'est-à-dire, entre autres, l'Assemblée d'alors, nous ont donc clairement indiqué que :

— d'une part, les instruments de protection sont de nature à être améliorés ou complétés ;

— d'autre part, le champ des droits et libertés à sauvegarder peut être étendu.

24. Le projet de recommandation que le présent rapport accompagne ne se prononce pas sur un élargissement de l'éventail des droits et libertés à protéger par la convention. Tout au plus pourrait-on lire dans le huitième considérant une allusion à un tel souhait. L'objectif principal du projet de recommandation consiste en tout état de cause dans l'amélioration des procédures de protection. J'ai cru utile d'indiquer cependant cette dimension du débat, qui, d'ailleurs, a déjà plus d'une fois été soulevée au sein de l'Assemblée, notamment à propos de la Charte sociale européenne².

25. A mon avis, il serait souhaitable que l'Assemblée se penche à nouveau sur le problème de l'extension des droits à protéger par la convention, voire qu'elle donne mandat à l'une ou à l'autre de ses commissions de préparer un projet de recommandation destiné à actualiser le titre I de la convention, tel qu'il a été amendé par les Protocoles nos 1, 4, 6 et 7, et à l'adapter aux exigences et aux conditions éthiques et sociales de la vie en société de la fin de ce siècle.

1. Il convient de souligner dans ce contexte que toutes les dispositions de l'article 6 ne conviennent pas pour les affaires administratives portées devant les organes de contrôle de Strasbourg, et que l'article 8 devrait être réexaminé à la lumière des progrès faits en médecine et en biochimie, notamment en ce qui concerne la procréation artificielle et l'ingénierie génétique.

2. Je renvoie, entre autres, aux résolutions et aux recommandations de l'Assemblée, concernant la protection des minorités: 12 (1954), 285 (1961), 683 (1972); les droits économiques et sociaux: 14 (1951), 104 (1956), 838 et 839 (1978); le droit d'asile: 293 (1961), 817 (1977) (sur lequel un nouveau projet de recommandation est prévu pour cette session); le droit à l'information: 582 (1970), 683 (1972); les droits des étrangers: 234 (1960), 799 (1977); la libre circulation: 234 (1960); la protection de la vie privée: 509 (1968), 683 (1972), 890 (1980); l'abolition de la peine de mort: 891 (1980); le droit à la protection de l'environnement naturel: 683 (1972); les droits culturels: 838 (1972), etc.

Certes, les gouvernements n'ont pas toujours entièrement suivi les initiatives parlementaires. Mais il est certain que nos résolutions et nos recommandations ont joué une part prépondérante dans la conception des Protocoles nos 1, 4, 6 et 7.

I am firmly convinced both that such a measure is necessary and that Article 1, paragraph *b*, of the Statute of the Council of Europe fully entitles it to do this, particularly since that instrument advocates not only the protection of human rights and fundamental freedoms but their development, and I would say their evolution.

26. I have shown above that the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers, the Directorate of Human Rights and the relevant committees of experts, as well as the European Commission and Court of Human Rights, have been concerned over the years with improving the procedures for protecting the rights and freedoms referred to in the convention.

For the sake of completeness, it should not be forgotten that the academic and legal world, too, has over the last 40 years repeatedly made relevant and essential contributions to this debate, often with the participation of eminent members of the Commission and the Court — or of their Secretariat and Registry respectively — and of the Directorate of Human Rights.

A report of this nature cannot even begin to indicate the vast number of publications relating to the improvement of the convention procedures, nor to list the innumerable meetings of academics which have taken place on the subject.

27. However, I feel I ought to mention the important role played in this connection by the various international colloquies on the European Convention on Human Rights and more particularly by the sixth of these colloquies held in Seville from 13 to 16 November 1985.

28. The high point, in my opinion, of this academic work was reached two years ago at the 2nd Seminar on International and European Law at the University of Neuchâtel in Switzerland, on 14 and 15 March 1986, which was entirely devoted to the improvement of the protection procedures contained in the convention.

It is true that the seminar approached these problems principally from the point of view of a merger between the European Commission and Court of Human Rights.

However, in that context there were detailed discussions on all the other possible questions relating to the protection or improvement of the convention procedures, that is to say the reasons which have led lawyers and political leaders to look at the present shortcomings and consider the range of possible solutions to both specific and overall problems, as well as more radical solutions such as a merger.

Je suis profondément convaincu de la nécessité d'une telle démarche et de ce que l'article 1^{er}, alinéa *b*, du Statut du Conseil de l'Europe confère une pleine légitimité à celle-ci pour autant que ce n'est pas seulement la sauvegarde des droits et des libertés fondamentales qui y est préconisée, mais encore leur développement, et, je dirais, leur évolution.

26. J'ai indiqué plus haut que l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, la Direction des droits de l'homme, les comités d'experts concernés et la Commission et la Cour européennes des Droits de l'Homme se sont préoccupés, au fil des années, de l'amélioration des procédures de protection des droits et libertés, prévues dans la convention.

Or, pour être complet, il faut absolument souligner que le monde scientifique et juridique n'a cessé pendant les quarante années passées d'apporter des contributions aussi compétentes qu'essentielles dans ce débat, souvent d'ailleurs avec la participation précisément de membres éminents de la Commission et de la Cour, voire du Secrétariat ou du Greffe de celles-ci, et de la Direction des droits de l'homme.

Il ne peut être le fait d'un rapport du genre de celui-ci de seulement indiquer la profusion des publications qui ont pour sujet l'amélioration des procédures conventionnelles, ni d'énumérer les innombrables réunions scientifiques qui l'ont eue comme objectif.

27. Mais je me dois de rappeler le rôle éminent joué dans ce contexte par les divers colloques internationaux sur la Convention européenne des Droits de l'Homme et plus particulièrement par le sixième d'entre eux qui s'est tenu à Séville du 13 au 16 novembre 1985.

28. Le sommet, à mon avis tout au moins, de ces travaux scientifiques a été atteint, il y a deux ans, lors du 2^e Séminaire de droit international et de droit européen de l'Université de Neuchâtel, en Suisse, qui s'est tenu les 14 et 15 mars 1986 et qui a été entièrement consacré à l'amélioration des procédures de protection qui figurent dans la convention.

Il est vrai que ce séminaire a abordé ces problèmes principalement dans l'optique de la fusion de la Commission et de la Cour européennes des Droits de l'Homme.

Mais il faut bien préciser que, dans le contexte de cette éventualité, toutes les autres questions pouvant concerner la sauvegarde, voire l'amélioration des procédures conventionnelles, ont été largement abordées, c'est-à-dire les raisons incitant les juristes et les responsables politiques concernés à se pencher sur les inconvénients actuels et sur l'ensemble des solutions pouvant être envisagées, soit ponctuelles, soit de fond, soit plus radicales comme la fusion.

29. Even though the draft recommendation which this report accompanies alludes expressly in the sixth paragraph of its preamble to the conclusions of the seminar, there can be no question of summing up here the seven bulky introductory reports published before the meeting, the six written papers which preceded the discussions, or the nine hours of discussion culminating in the general report by Professor Francis G. Jacobs.

30. Since this is physically impossible, I would refer the reader to the seminar proceedings published in 1987 (N. P. Engel, Kehl, Strasbourg and Arlington) by the organiser Mr Olivier Jacot-Guillarmod, who was the inspiration and driving force behind the seminar and is currently chairman of the Committee of experts for the improvement of procedure under the European Convention on Human Rights (DH-PR); I should like to pay tribute to him here for his great service to the cause of human rights in Europe. In any case a clear distinction needs to be drawn between the objectives and conclusions of the Neuchâtel Seminar, on the one hand, and the aims of the present report and the draft recommendation, on the other, and it should be pointed out that some of the lawyers who expressed themselves very firmly at Neuchâtel in favour of a merger as the only medium- or long-term solution no longer hold such clear-cut opinions and have moved towards a more pragmatic, not to say more cautious, position.

31. At the present stage of thinking and knowledge, it cannot yet, in my view, be the Assembly's intention to advocate a particular solution or even to organise a detailed long-term strategy, but merely to recommend that the Committee of Ministers implement speedily those improvements which are possible without any amendment to the convention, and examine whether a merger between the Commission and the Court is possible. At the same time, the Assembly should reiterate its hope that the individual applicant will be given the right to direct petition to the Court, provided that this application has first been declared admissible by the Commission.

The Legal Affairs Committee, then, regards a merger merely as one possibility to be studied, and has no preconceived opinion about it, whereas at the Neuchâtel Seminar — held, so to speak, in the shadow of the European Ministerial Conference on Human Rights in Vienna a year earlier, where the prospect of a merger was referred to by several delegations and in particular by the Swiss — a merger was regarded as a foregone conclusion.

32. Mr Jacot-Guillarmod described the framework of the discussions in Neuchâtel as follows:

29. Même si le projet de recommandation que le présent rapport accompagne fait expressément allusion, dans son sixième considérant, aux conclusions de ce séminaire, il ne saurait être question de résumer ici les sept volumineux rapports introductifs publiés avant la réunion et les six communications écrites qui ont précédé les débats, ni les neuf heures de discussions qui ont abouti au rapport général du professeur Francis G. Jacobs.

30. Dans l'impossibilité matérielle de le faire, je dois renvoyer le lecteur aux actes du séminaire, publiés en 1987 aux éditions N.P. Engel (Kehl, Strasbourg et Arlington) par les soins du responsable, de l'âme et du moteur de ce séminaire, M. Olivier Jacot-Guillarmod, ancien président du Comité d'experts pour l'amélioration de la procédure de la Convention européenne des Droits de l'Homme (DH-PR), à qui je voudrais rendre ici un vibrant hommage pour les mérites éminents qu'il s'est acquis pour la cause des droits de l'homme sur le plan européen. De toute façon, il faut faire une nette distinction entre les objectifs et les conclusions du Séminaire de Neuchâtel, d'une part, et, d'autre part, le but recherché par le présent rapport et le projet de recommandation qu'il accompagne, tout en soulignant qu'au niveau de certains des juristes qui se sont encore exprimés à Neuchâtel très nettement en faveur de la fusion comme seule solution à moyen et à long terme, les opinions ne sont plus aussi tranchées aujourd'hui voire ont évolué vers plus de pragmatisme, pour ne pas dire de prudence.

31. Au stade actuel de la réflexion et des connaissances, à mon avis, le propos de l'Assemblée ne peut pas déjà consister à se prononcer pour telles ou telles solutions, voire à en préconiser une seule, ni même à organiser une stratégie précise à long terme, mais seulement, d'une part, à recommander au Comité des Ministres de mettre très vite en place les améliorations possibles sans devoir modifier la convention, et, d'autre part, à lui recommander d'étudier si une fusion de la Commission et de la Cour est possible, tout en réitérant son souhait que le requérant individuel ait le droit de saisir directement la Cour, étant entendu qu'au préalable sa requête aura été déclarée recevable par la Commission.

Pour la commission des questions juridiques, la fusion n'est donc qu'une éventualité à étudier, sans opinion préconçue, alors que pour le Séminaire de Neuchâtel, qui s'est tenu dans l'orbite de la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme ayant eu lieu à Vienne un an plus tôt, où la perspective de la fusion avait été évoquée par plusieurs délégations, notamment par celle de la Confédération helvétique, la fusion était une donnée entendue d'avance sur le plan des idées.

32. Voici comment M. Jacot-Guillarmod précise le cadre du grand débat de fond de Neuchâtel:

“When it organised a colloquy on the merger (...), the seminar (...) had a twofold aim : on the one hand, to identify as of now the theoretical and practical problems raised by that reform, and, on the other, to facilitate subsequent intergovernmental work, by placing the matter before the political organs of the Council of Europe.”

33. Though I am unable to sum up the proceedings of the seminar which amount to around 200 pages of print, I am taking the liberty of appending hereto the general report by Professor Francis G. Jacobs, while emphasising the cautious nature of his conclusions and pointing out that many notable speakers came out much more firmly in favour of a merger.

34. I should also like to point out that, throughout this report, I have drawn extensively upon the work of the seminar, I have taken a number of arguments from it and, in doing this, have certainly lifted almost verbatim whole passages from some contributions without expressly acknowledging them as such. I hope the authors whom I have thus plagiarised will excuse me and take these borrowings as a compliment.

35. I am sure I have been equally free with the speeches made at the hearing arranged by the Legal Affairs Committee in Strasbourg on 30 May 1988 regarding the improvement of the convention procedures : I offer the same apologies and pay the same tribute to the experts who were heard on that occasion. It is true that most of the experts who spoke at the parliamentary hearing, to which I shall return later, were also present at the Neuchâtel Seminar.

36. According to Mr Jacot-Guillarmod, one of the objectives of the seminar was to place the matter before the political organs of the Council of Europe.

I do not know what impact the seminar had on the Committee of Ministers, but the effect on the Parliamentary Assembly was considerable. This report and the draft recommendation are concrete evidence of this.

37. At the seminar, the President, Mr Karl Ahrens, pointed out in a speech that did not go unnoticed that “the Assembly (...) will want the point referred to it. The Parliamentary Assembly, initiator of the 1950 convention, is alive to its responsibility”.

38. As the Legal Affairs Committee observer, I argued in the same way in my own contribution to the discussions, saying that “the Assembly can, and indeed must (...) become a political spearhead in the institutional revival needed to protect and safeguard human rights in Europe”. I also said in my speech that the Legal Affairs Committee considered it necessary to “avoid undermining the institutions concerned and their judicial function

« En organisant (...) un colloque consacré à la fusion (...), le séminaire (...) se fixait un double objectif : il s'agissait, d'une part, d'identifier dès maintenant les problèmes théoriques et pratiques posés par cette réforme ; d'autre part, de faciliter les travaux intergouvernementaux ultérieurs, en sensibilisant par la même occasion les organes politiques du Conseil de l'Europe. »

33. Si je ne puis résumer les 200 pages imprimées que représente le corps des actes du séminaire, je prends cependant la liberté de joindre en annexe le rapport général du professeur Francis G. Jacobs, tout en soulignant la prudence de ses conclusions et en relevant que nombreuses et très conséquentes avaient été les interventions nettement plus tranchantes en faveur de la fusion.

34. Mais, par ailleurs, je dois relever que, tout au long de ce rapport, je me suis largement appuyé sur les travaux dudit séminaire. J'ai puisé nombre d'arguments et, ce faisant, ai certainement dû utiliser, par-ci, par-là des passages presque textuels de certaines contributions sans les marquer expressément comme tels. Je prie les auteurs ainsi plagiés de m'en excuser et de considérer ces emprunts comme autant de compliments.

35. J'en ai certainement usé aussi cavalièrement avec les interventions faites lors de l'audition que la commission des questions juridiques avait organisée à Strasbourg le 30 mai 1988, concernant l'amélioration des procédures de la convention : mes excuses et mes hommages à l'égard des experts entendus à cette occasion sont les mêmes que ceux exprimés plus haut. Il est vrai que la plupart des experts qui ont témoigné lors de l'audition parlementaire, sur laquelle je reviendrai encore, avaient assisté au Séminaire de Neuchâtel.

36. Selon M. Jacot-Guillarmod, un des objectifs du séminaire avait été de sensibiliser les organes politiques du Conseil de l'Europe.

Je ne sais quel en a été l'impact au niveau du Comité des Ministres, mais la répercussion au niveau de l'Assemblée parlementaire a été conséquente. Le présent rapport et le projet de recommandation en sont la preuve tangible.

37. Déjà lors du séminaire, le Président Karl Ahrens avait précisé, lors d'une intervention remarquée, que « l'Assemblée (...) va vouloir se saisir du dossier. L'Assemblée parlementaire, initiatrice de la Convention de 1950, est consciente de sa responsabilité ».

38. En tant qu'observateur de la commission des questions juridiques, j'étais intervenu dans les débats dans le même sens, en disant que « l'Assemblée pourra et devra (...) redevenir le fer de lance politique dans le renouveau qu'il y a lieu d'instaurer en matière institutionnelle concernant la protection et la sauvegarde des droits de l'homme en Europe », tout en précisant dans mon intervention que pour la commission des questions juridiques il

— a function that, come what may, needs to be strengthened”.

39. I was thus consistent with my own earlier statement and with the speech by the President of the Assembly when I submitted to the Assembly in June 1986 a motion for a recommendation which put equal weight on improvements in the existing procedure and on the possibility of a merger. This motion, which obtained the signatures of most of the then members of the Legal Affairs Committee, was referred to that committee by the Standing Committee of the Assembly on 3 July 1986, and has been the subject of several discussions within that committee and the Sub-Committee on Human Rights since my election as Rapporteur by the Legal Affairs Committee. Finally, the whole set of problems relating to improved procedures was the subject of a hearing, carried out by the Legal Affairs Committee, of a number of lawyers who are leading experts in this field.

40. After that hearing, the principle of which was fixed by the Legal Affairs Committee on 6 April 1987, I amended the draft recommendation slightly. In its modified form it was discussed once again by the Legal Affairs Committee at its meeting on 29 June 1988 and was adopted by that committee on 12 September 1988 in the version which appears at the beginning of this report.

41. It is certain that the first and third paragraphs of the preamble to the draft recommendation complement each other. The organs of the convention have become, in the time-honoured phrase, “the victims of their own success”. At Neuchâtel, Professor Stefan Trechsel, one member of the Commission, and certain others, even went so far as to speak of a “deadlock” and a “state of crisis”, and Judge Ganshof referred to “the threat currently hanging over the Commission and the Court”. One could easily go on listing these opinions. It should however suffice to point out that these warnings do not relate to the quality of the decisions taken by the Commission or the judgments of the Court, but to the excessive length of proceedings and their inadequacy to protect human rights as they have developed during the almost 40 years since the convention was drawn up; this arises from the fact that the type and number of applications have changed greatly and that nearly all member states have accepted the optional provision of Article 25, and all of them but one have accepted Article 46.

42. As to the length of proceedings, let us first of all look at the state of affairs, and then at its causes.

43. As early as 1981, in reply to Question No. 240 by Lord Northfield, the Committee of Ministers was forced to admit that “for a large pro-

est essentiel qu’«il n’y ait ni recul au niveau institutionnel ni dégradation au niveau juridictionnel, ce dernier niveau devant en tout cas être renforcé».

39. C’est donc conséquent avec moi-même et avec l’intervention du Président de l’Assemblée qu’en juin 1986 j’ai soumis à l’Assemblée une proposition de recommandation insistant sans préférence tant sur l’amélioration de la procédure existante que sur la possibilité de solution qu’est la fusion. Cette proposition, qui reçut les signatures de la plupart des membres d’alors de la commission des questions juridiques, fut renvoyée à celle-ci par la Commission Permanente de l’Assemblée, le 3 juillet 1986, et a, à la suite, fait l’objet de plusieurs discussions au sein de cette commission et de sa sous-commission des droits de l’homme, après que j’avais été élu rapporteur par la commission des questions juridiques. L’ensemble des problèmes relatifs à l’amélioration a enfin fait l’objet d’une audition, par la commission des questions juridiques, d’un certain nombre de juristes, éminents experts en la matière.

40. A la suite de cette audition, dont le principe avait été décidé par la commission des questions juridiques le 6 avril 1987, j’ai légèrement modifié le projet de recommandation. Dans cette forme il a été discuté une nouvelle fois par la commission des questions juridiques lors de sa réunion du 29 juin 1988 et adopté par celle-ci le 12 septembre 1988 dans la version qui figure au début de ce rapport.

41. Il est certain que les premier et troisième considérants du projet de recommandation se rejoignent. Les organes de la convention sont devenus, selon une expression désormais consacrée, «les victimes de leur propre succès». A Neuchâtel, le professeur Stefan Trechsel, un membre de la commission, et d’autres ont même été jusqu’à parler d’«impasse» et de «situation de crise», et le juge Ganshof a évoqué «la grande menace devant laquelle Commission et Cour se trouvent actuellement». Il serait facile de continuer une telle énumération. Mais qu’il suffise de souligner que tous ces cris d’alarme ne se rapportent pas à la qualité des décisions prises par la Commission ou des arrêts de la Cour, mais à la longueur excessive de la procédure, voire à l’inadéquation de celle-ci à la protection des droits de l’homme tels que ceux-ci ont évolué presque quarante ans après la conception de la convention, la nature même et le nombre des requêtes ayant beaucoup changé alors que tous les Etats membres ont accepté la clause facultative de l’article 25, comme ils ont tous, sauf un, accepté celle de l’article 46.

42. En ce qui concerne la durée de la procédure, examinons d’abord l’état de la situation, puis ses causes, c’est-à-dire d’abord la durée, puis les raisons de celle-ci.

43. En ce qui concerne la durée de la procédure, en 1981 déjà, en réponse à la Question écrite n° 240 de Lord Northfield, le Comité des Ministres

portion of applications declared admissible by the European Commission of Human Rights, the total duration of the proceedings — from the lodging of the application to the final decision on the merits by the European Commission of Human Rights, or the Committee of Ministers (...) — is more than three years. The duration of proceedings increases when the Court finds a violation of the convention". It may be observed that this rather diplomatic reply should be seen in the light of more precise information provided subsequent to this report.

44. In 1983, in his report on cases brought under the European Convention on Human Rights, accompanying the draft recommendation on this subject (see Doc. 5102 and Recommendation 970 (1983)), Mr Muheim made a detailed and damning assessment of the situation at the time. I should like to draw attention to the following facts from his summary of the statistics he gathered, and which are appended to his report :

1. Between 1976 and 31 December 1982, the average total duration of proceedings resulting in a judgment of the Court was six years, with a range of from three years to over eight years.

2. For cases resulting in a decision of the Committee of Ministers, the average total duration of proceedings was four years, three months, with a range from two years to seven years, six months.

3. For all these cases, including those resulting in a decision of the Committee of Ministers, the duration of proceedings before the Commission greatly exceeded the proceedings before the Court or the Committee of Ministers.

The average duration of proceedings before the Commission varied according to whether they resulted in a decision by the Court or by the Committee of Ministers.

For cases dealt with by the Court, the average duration before the Commission was four years (with a range from one and a half years to eight years).

For cases resulting in a decision of the Committee of Ministers, the average was three and a half years (with a range from one year and eight months to six years and one month).

4. Those applications declared admissible (only around 5%) make up the bulk of the Commission's workload and it is precisely these applications for which Mr Muheim says that "delays in the proceedings are incurred (both prior and subsequent to their being declared admissible)". Mr Muheim did not specify the extent of these delays, but merely referred to the statistical appendix. As far as one can judge statistics which one did not help to draw up, I would estimate the

avait dû avouer que «pour un pourcentage important de requêtes qui sont déclarées recevables par la Commission européenne des Droits de l'Homme, la durée totale de la procédure — de l'introduction de la requête à la décision quant au fond, prise par la Cour (...) ou par le Comité des Ministres (...) — est de plus de trois ans. La durée de la procédure augmente dans le cas où la Cour constate la violation de la convention». Notons que cette réponse, au moins diplomatique, doit être mise dans le contexte des données plus précises fournies à la suite du présent rapport.

44. En 1983, dans son rapport sur les affaires soumises dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme, accompagnant le projet de recommandation *ad hoc* (voir Doc. 5102 et Recommandation 970 (1983)), M. Muheim a établi une évaluation aussi précise qu'accablante de la situation d'alors. Du résumé qu'il a lui-même tiré des données statistiques qu'il avait recueillies et qui sont annexées à son rapport, je retiens les faits suivants :

1. Entre 1976 et le 31 décembre 1982, la durée totale moyenne de la procédure aboutissant à un arrêt de la Cour était de six ans. Cette moyenne se situait dans une fourchette de trois à plus de huit ans.

2. Pour aboutir à une décision du Comité des Ministres, la procédure totale prenait en moyenne quatre ans et trois mois, moyenne située dans une fourchette de deux ans à sept ans et six mois.

3. Pour toutes les affaires, y compris celles aboutissant à une décision du Comité des Ministres, la durée de la procédure devant la Commission a dépassé de beaucoup celle des procédures devant la Cour ou le Comité des Ministres.

La durée moyenne de la procédure devant la Commission varie suivant que celle-ci aboutit à la Cour ou au Comité des Ministres.

Pour les affaires aboutissant à la Cour, la procédure devant la Commission a été en moyenne de quatre ans (fourchette : un an et six mois à huit ans).

Pour celles allant devant le Comité des Ministres, la moyenne est de trois ans et six mois (fourchette : un an et huit mois à six ans et un mois).

4. Les requêtes déclarées recevables (environ 5 % seulement) constituent l'essentiel du volume de travail de la Commission, et c'est précisément pour ces requêtes-là que M. Muheim constate que «la durée de la procédure est excessive (aussi bien avant qu'après leur recevabilité)». M. Muheim n'a pas quantifié cette durée-là, mais a seulement renvoyé à l'annexe statistique. Pour autant que l'on puisse interpréter une statistique que l'on n'a pas contribué à établir, je situerai là la

range at from two years and almost three months to nine years and almost eleven months: the latter case was not included in the statistics quoted above because its completion fell outside the dates of Mr Muheim's sample.

45. Regarding the rights which the convention confers upon an individual applicant — who is not a file, not an abstraction, but a human being suffering injustice, the very individual whom the convention is called upon to protect against abuses by the all-powerful state — I would stress that it is not the average which counts in assessing the injustice of excessively long proceedings, but all the years represented by the figures at the top end of the range.

In that connection it is shocking to read that, in the proceedings which Mr Muheim's statistics stated had lasted nine years, ten months and twenty-nine days, the proceedings before the Court had not yet been completed when the statistics were drawn up, since the question of the application of Article 50 (just satisfaction) was still pending.

In other words, this case took at least ten years in Strasbourg, after the exhaustion of domestic remedies which must itself certainly have taken a considerable time.

46. It is consequently not surprising to read in Mr Muheim's statement that "such delays in the examination of individual applications bring the whole machinery for safeguarding human rights into question. The present situation cannot continue". One is reminded in this connection of the English maxim: "Justice delayed is justice denied", particularly in the context of the danger of paralysis referred to by Mr Petzold at Neuchâtel, or of the "state of crisis", and other dangers mentioned above.

If I am harping on the data contained in the Muheim report, it is simply because at procedural level nothing significant has changed since then and, consequently, there has been no significant improvement in the length of proceedings.

It is true that Recommendation 970 (1983) resulted in Protocol No. 8 which will enable the Commission to set up chambers and create committees composed of three members to reject applications which are manifestly inadmissible; in short, to speed up the work of the Commission and thus shorten the delays in the proceedings before it.

fourchette entre deux ans et presque trois mois, et neuf ans et presque onze mois: cette dernière affaire n'a pas été comprise dans la statistique citée plus haut, parce que son déroulement se situe hors des dates choisies comme références par M. Muheim.

45. Je soulignerai que, en ce qui concerne les droits garantis par la convention à un requérant individuel — qui n'est pas un dossier, pas une abstraction, mais une personne humaine en souffrance de justice, l'individu précisément que la convention est appelée à protéger contre la toute-puissance et d'éventuels abus de l'Etat — ce n'est pas la moyenne qui compte lorsqu'on évalue le déni de justice que constitue une procédure excessivement longue, mais, sur toutes les années, les données extrêmes de la fourchette.

Et là il faut constater avec amertume et révolte que, dans le cas où les statistiques établies par M. Muheim précisent que la procédure avait duré neuf ans, dix mois et vingt-neuf jours, la procédure devant la Cour n'était pas encore achevée lorsque les statistiques étaient arrêtées, la question de l'application de l'article 50 (satisfaction équitable) se trouvait alors toujours en instance.

En d'autres termes, à Strasbourg, cette affaire a duré dix ans au moins, après que les voies de recours nationales avaient déjà été épuisées dans je ne sais quel laps de temps qui n'a certainement pas été court.

46. Il n'est par conséquent pas étonnant que M. Muheim écrive que «de tels délais dans l'examen de requêtes individuelles mettent en cause tout le mécanisme de sauvegarde des droits de l'homme. La situation actuelle ne peut durer». En effet, il faut à ce propos rappeler l'adage anglais: «*Justice delayed is justice denied*» et le mettre dans le contexte des dangers de paralysie que M. Petzold évoquait à Neuchâtel ou encore de celui de «situation de crise» et d'autres dangers dont il y a encore été question, comme je l'ai indiqué plus haut.

J'ai longuement insisté sur les données fournies dans le rapport Muheim pour la simple raison que, sur le plan procédural, rien d'essentiel n'a été modifié depuis et que, par conséquent, les délais en cause n'ont pas pu évoluer favorablement de façon significative.

Certes, la Recommandation 970 (1983) a abouti au Protocole n° 8 qui permettra à la Commission d'établir un système de chambres et de créer des comités de trois membres pour rejeter les requêtes manifestement irrecevables; bref, qui sera apte à accélérer les travaux de la Commission et donc d'écourter les délais de la procédure devant celle-ci.

47. It must, however, be pointed out that this protocol has not yet entered into force.

At the time of writing, seven member states have not yet ratified it — it is therefore useful that the fifth paragraph of the preamble to the draft recommendation recalls “the need for member States to ratify it as soon as possible”.¹

I think that members of our Assembly should also make strenuous efforts in their national parliaments to ensure that their countries ratify Protocol No. 8 as soon as possible, and I would urge them to do this.

48. Even though some experts, such as Professor Trechsel, Professor Pieter van Dijk and Professor Francis G. Jacobs, the General Rapporteur of the Neuchâtel Seminar, are convinced that Protocol No. 8 “will provide very little alleviation of the problem” or that its implementation “will not be without its drawbacks”, and that it “would do nothing to relieve the congestion of the Court and not provide any answers to criticisms from legal circles”, there is nevertheless no doubt in my mind that the speedy entry into force of Protocol No. 8 will promote the shortening of proceedings before the Commission — which, as we have seen, are the longest — and will consequently benefit the individual applicant, particularly if the creation of the chambers and the three-member committees is also accompanied by a “semi-permanent” Commission and by certain other individual reforms, on a smaller scale but none the less necessary, which may be achieved by internal reorganisation in the Commission.

49. Apart from its above-mentioned advantages for the individual applicant, the entry into force of Protocol No. 8 is also desirable in principle: firstly, in order to see whether it is in fact possible at political level to obtain a consensus of the twenty-one member states on an institutional reform of the convention, even if only one without any political implications such as Protocol No. 8, which in no way infringes upon the prerogatives of the Committee of Ministers or changes the traditional tripartite decision-making process of the convention. Finally, since the Neuchâtel Seminar, the fervour behind the more visionary proposals, even when realistic², has subsided a little. It is now once again a time for caution. At the parliamentary hearing on 30 May 1988, the almost total consensus was that, before any further discussion of a

47. Mais il faut souligner que ce protocole n'est pas encore entré en vigueur.

Au moment où le présent rapport est rédigé, sept Etats membres ne l'ont pas encore ratifié — il est donc utile que le cinquième considérant du projet de recommandation souligne « la nécessité que les Etats membres le ratifient dans les délais les plus brefs »¹.

Je pense même que les membres de notre Assemblée devraient faire des efforts pressants dans leurs parlements respectifs pour que leurs pays ratifient au plus vite le Protocole n° 8, et je fais un appel pressant à leur égard dans ce sens.

48. En effet, même si certains experts tels que les professeurs Trechsel, Peter van Dijk et Francis G. Jacobs, le rapporteur général du Séminaire de Neuchâtel, sont convaincus que le Protocole n° 8 « n'apportera qu'une faible amélioration » ou que sa mise en œuvre « sera (...) accompagné(e) de certains désavantages » et qu'« il ne remédiera nullement à l'encombrement de la Cour et ne porte aucun remède aux défauts juridiques dont le système de contrôle est entaché », il ne fait néanmoins pas de doute, à mon avis, que l'entrée en vigueur rapide du Protocole n° 8 promouvra l'accélération de la procédure devant la Commission — la plus longue, nous l'avons vu — et aura par conséquent un effet bénéfique pour le requérant individuel, surtout si la mise en place des chambres et des comités de trois membres est accompagnée parallèlement par la « semi-permanence » de la Commission et par certaines autres réformes ponctuelles de moindre envergure mais néanmoins nécessaires, pouvant être introduites par des remaniements internes à la Commission.

49. Abstraction faite des avantages évoqués à l'égard du requérant individuel, l'entrée en vigueur du Protocole n° 8 est souhaitable aussi sur le plan des principes: d'abord pour voir si effectivement, sur le plan politique, il est possible d'obtenir un consensus des vingt et un Etats membres pour une réforme institutionnelle concernant la convention, fût-elle sans aucune portée politique comme le Protocole n° 8 qui ne touche en rien aux prérogatives du Comité des Ministres ni ne modifie l'essence des traditions décisionnelles tripartites de la convention; enfin, parce que, depuis le Séminaire de Neuchâtel, la fièvre des propositions visionnaires, bien que réalistes², est quelque peu tombée. L'heure est de nouveau à la prudence. A l'audition parlementaire du 30 mai 1988, le consensus presque général était qu'avant de rediscuter

1. On 12 August 1988, the following member states had not yet ratified Protocol No. 8: France, Federal Republic of Germany, Greece, Italy, Norway, Spain, Turkey.

2. *Op. cit.*, Petzold.

1. A la date du 12 août 1988, les Etats membres suivants n'avaient pas encore ratifié le Protocole n° 8: France, République Fédérale d'Allemagne, Grèce, Italie, Norvège, Espagne, Turquie.

2. *Op. cit.*, Petzold.

merger, it would be advisable to wait to see the effects of the individual reforms, described as minor at Neuchâtel, and of the small-scale "patching"¹ or "papering over the cracks"².

In other words, if the beneficial effects of Protocol No. 8 are not felt soon, the fact of waiting for these effects on the duration of proceedings to become apparent will hinder any other progress in improvements in the convention procedures.

50. It cannot be too strongly emphasised that Protocol No. 8 can at best influence only the length of the proceedings before the Commission.

None of the other disadvantages of the present system for the protection of human rights will be affected by Protocol No. 8, and this protocol will not bring about any qualitative improvement in that protection.

It is, however, this qualitative improvement which is at the heart of the matter, and not merely the duration of proceedings before the Commission and the Court, excessive though this is.

51. As early as 1983, Mr Muheim and the Legal Affairs Committee had seen very clearly this qualitative aspect of the basic problem. The last paragraph of the 1983 report goes much further than the draft recommendation which it accompanies. It concludes with the following prophetic remarks:

"A longer-term measure consists in a thoroughgoing reappraisal of the machinery for supervising observance of the European Convention on Human Rights. The present unsatisfactory situation is due in part to the complexity of the whole system, with the Commission, the Court and the Committee of Ministers. Consideration should be given to the possibility of turning the Commission into a kind of redirecting authority comprising a small number of commissioners. This would speed up the procedure for considering the admissibility of applications. Individual applications would be referred to the Court for decision, whereas the Committee of Ministers would be required to examine only inter-state applications. Other models for a reform of the supervisory organs of the European Convention on Human Rights would, of course, be conceivable."

52. But to come back to 1988, I do not have statistics at my disposal which are as exhaustive and detailed as those used by Mr Muheim in 1983. I can only make use of the information provided at Neuchâtel and the parliamentary hearing, while expressing my regret that the Human Rights Docu-

de fusion il fallait attendre les effets des réformes ponctuelles qui, à Neuchâtel, avaient été qualifiées de petits remèdes de «rafistolage»¹ ou de «replâtrage»².

En d'autres termes, si le Protocole n° 8 ne fait pas bien vite sentir ses effets bénéfiques, l'attente de ces effets sur la durée de la procédure bloquera tout autre progrès dans l'amélioration de la procédure conventionnelle.

50. Or, il faut le souligner avec la dernière vigueur, le Protocole n° 8 ne pourra, même dans la meilleure des hypothèses, avoir de conséquence favorable que sur la seule durée de la procédure devant la Commission.

Aucun des autres inconvénients du système actuel de protection des droits de l'homme ne sera touché par le Protocole n° 8, et aucune amélioration qualitative de la protection des droits de l'homme ne sera introduite par le biais de ce protocole additionnel.

Or, le fond du débat est là, ou du moins là aussi, et non pas seulement dans la durée, excessive il est vrai, de la procédure devant la Commission et la Cour.

51. Déjà en 1983, M. Muheim et la commission des questions juridiques avaient fort bien vu cet aspect qualitatif du problème de fond. En effet, le dernier paragraphe du rapport de 1983 va beaucoup plus loin que le projet de recommandation qu'il accompagne. On peut y lire, en guise de conclusion, les considérations prophétiques suivantes:

«Une mesure à plus long terme consisterait à reconsidérer entièrement le mécanisme de contrôle du respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme. La situation actuelle qui n'est guère satisfaisante est due en partie à la complexité du système, qui fait intervenir la Commission, la Cour et le Comité des Ministres. Il faudrait examiner la possibilité de transformer la Commission en une espèce d'instance de renvoi comportant un petit nombre de membres. Cela accélérerait la procédure d'examen de la recevabilité des requêtes. Les requêtes individuelles seraient transmises à la Cour pour décision, tandis que le Comité des Ministres ne serait appelé à examiner que les requêtes interétatiques. D'autres modèles de réforme des organes de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme sont naturellement concevables.»

52. Mais revenons à l'année 1988. Je ne dispose pas de statistiques aussi exhaustives et détaillées que celles sur lesquelles M. Muheim avait pu s'appuyer en 1983. Je ne puis m'appuyer que sur des données fournies à Neuchâtel et lors de l'audition parlementaire, tout en regrettant que le Centre

1. *Op. cit.*, Petzold.

2. *Op. cit.*, Ganshof van der Meersch, Ahrens.

1. *Op. cit.*, Petzold.

2. *Op. cit.*, Ganshof van der Meersch, Ahrens.

mentation Centre has not yet become fully computerised.

It is true that, though there were a great many statements at the Neuchâtel Seminar deploring the excessive length of proceedings as well as many explanations as to its causes, the vast majority of the contributions contain few precise statistics and generally refer back to the Muheim report. As I stated earlier, there is nothing surprising about these references. As procedures have not changed at all in the meantime, there is no reason why the "statistical" situation should have improved.

In his report for Neuchâtel, Mr Anthony Lester writes that "decisions on admissibility (...) up to two or three years and cases (...) up to five or six years to reach a conclusion".

53. Judge Walter J. Ganshof van der Meersch writes that "the total length of proceedings before both the Court and the Commission (...) amounts to several years". A footnote adds some useful details to this general observation, which recalls the statistics supplied by Mr Muheim: "The average length of proceedings before the Commission and the Court taken together appears to have been six years between 1976 and 1982. The longest time required for a case was eight years". Appendix III to the draft 1989 budget for the Court gives, in respect of the period January 1975-July 1986, a range starting with one year and two days and ending with two years, two months and twenty-five days for the length of proceedings before the Court. According to Appendix II, 26 cases were still pending before the Court, at 30 June 1988, while, during the first half of 1988, 16 judgments were delivered compared with 32 in 1987 and 17 in 1986. In the past eleven years, 136 cases were referred to the Court, which delivered 150 judgments during the same period.

Mr Hans Christian Krüger, Secretary of the Commission, speaks of "this lengthy process — it takes on the average four to five years from the introduction of the application to the final judgment by the Court".

Mr Marc-André Eissen, the Registrar of the Court, states more precisely that "the interval between the introduction of the application and the declaration of admissibility has been, on average, around two years and four months" and that "the subsequent phase, which extends up to the adoption of the report on the merits (Article 31) is substantially shorter: one year, four months in round figures; to this should be added some three months — still an average — before transmission of the report to the Committee of Ministers, then to the case being brought before the Court". This amounts to around four years before the Commission, to which must be added another two

de documentation en matière de droits de l'homme n'ait pas encore définitivement achevé son système d'informatique par ordinateur.

Il est vrai que, si au Séminaire de Neuchâtel, les constats déplorant la durée excessive de la procédure et les explications concernant les causes de cet abus ont été nombreux et reviennent dans la grande majorité des contributions, les données précises sont rares et renvoient en général au rapport Muheim. Comme je l'ai dit plus haut, il n'y a rien d'étonnant à ces renvois. Les procédures n'ayant pas changé depuis lors, il n'y a aucune raison que la situation «statistique» ait évolué vers le mieux.

Dans son rapport pour Neuchâtel, M. Anthony Lester écrit qu'«en matière de recevabilité (...) la décision n'intervient qu'au bout de deux ou trois ans et (...) il faut attendre cinq ou six ans avant qu'il ne soit statué à titre définitif».

53. Le juge Walter J. Ganshof van der Meersch écrit que «le cumul des procédures devant la Commission et devant la Cour s'étend (...) à plusieurs années». Une note marginale apporte des précisions utiles à ce constat général qui rappelle les données fournies par M. Muheim: «Il semble que la moyenne de la durée de la procédure devant la Commission et la Cour ait été, pour les années 1976 à 1982, de six ans. La procédure la plus longue a duré plus de huit ans». L'annexe III du projet de budget 1989 par la Cour donne, pour la période allant de 1975 à juillet 1986, une fourchette d'un an et deux jours à deux ans, deux mois et vingt-cinq jours, pour la procédure devant la Cour. L'annexe II indique qu'à la date du 30 juin 1988 vingt-six affaires étaient encore pendantes devant la Cour, alors que, pendant la première moitié de 1988, seize arrêts avaient été pris contre trente-deux en 1987 et dix-sept en 1986. Les onze dernières années, cent trente-six affaires ont été référées à la Cour qui a, pendant le même laps de temps, pris cent cinquante arrêts.

M. Hans Christian Krüger, Secrétaire de la Commission, parle d'un «long processus — quatre à cinq ans s'écoulent en moyenne entre le dépôt de la requête et l'arrêt de la Cour».

M. Marc-André Eissen, Greffier de la Cour, précise que «l'intervalle entre la saisine et la déclaration de recevabilité a, en moyenne, atteint deux ans et quatre mois» et que «la phase ultérieure qui s'étend jusqu'à l'adoption du rapport sur le fond (article 31) se révèle sensiblement plus brève: un an et quatre mois en chiffres ronds; il y a lieu d'y ajouter quelque trois mois — toujours en moyenne — jusqu'à la transmission du rapport au Comité des Ministres, puis à la saisine de la Cour». Plus ou moins quatre ans donc devant la Commission, auxquels il faut ajouter deux ans devant la Cour: nous revenons, en 1986, toujours à la moyenne de quelque six ans, déjà indiquée en

years before the Court. This still brings us, in 1986, to the average of around six years already indicated in 1983 by the Muheim report, confirmed by Judge Ganshof and Mr Herbert Petzold, Deputy Registrar to the Court, in their speeches. In his speech in Neuchâtel, President Karl Ahrens graphically portrayed the human tragedy this represents when he asked: "What is the significance of a successful suit for a Belgian who in the meantime has died, for conscripts from the Netherlands who left the army half a decade before?"

54. At the parliamentary hearing on 30 May, everyone denounced the excessive length of proceedings, as they did in Neuchâtel, but very few people attempted to quantify it. It is true that Mr Peter Leuprecht, the Director of Human Rights, confirming that the average length of proceedings was six years, pointed out that 1 500 cases were pending before the Commission of which 1 100 had not yet even been looked at for the first time. This, however, is an explanation for the excessive delay rather than an assessment thereof.

The President of the Commission, Mr Nørgaard, confirmed that in 1988, in spite of the technical improvements achieved over the last few years, delays had increased still further.

55. To sum up, it is true to say that there have been no substantial changes in the length of proceedings over the last ten years. The average is still around six years — whereas the Commission and the Court have stated on several occasions that a "reasonable time" for national proceedings is less than four years.

The causes for these excessive delays vary. They may be summed up as follows: the continually increasing number of cases, their complexity and, above all, the twofold nature of the system which leads inevitably to duplication in proceedings.

56. The ever-increasing number and complexity of cases brought before the Commission and the Court were referred to several times at the Neuchâtel Seminar and at the parliamentary hearing on 30 May. Now that all the member states have acceded to the optional provision of Article 25, it is likely that they will increase still further. If the rights safeguarded by the convention are extended to cover new areas, this trend will be reinforced.

It is true that the twofold examination of the merits of a case is regarded by many lawyers not negatively, as a form of duplication, but positively, as an important safeguard for the applicant in a system where there is no appeals procedure. This opinion was strongly reaffirmed in the various relevant discussions within the Legal Affairs Committee and at the parliamentary hearing. It was pointed out that in the event of a merger this safe-

Ganshof et M. Herbert Petzold, Greffier adjoint de la Cour, confirment dans des interventions orales et dont le Président Karl Ahrens illustre à Neuchâtel le scandale humain, en demandant: «Que peut signifier une procédure gagnée par un Belge décédé dans l'intervalle, pour des conscrits néerlandais ayant quitté l'uniforme depuis un lustre?»

54. Lors de l'audition parlementaire du 30 mai dernier, les dénonciations de la durée excessive des procédures étaient constantes, comme à Neuchâtel, mais très rares aussi les tentatives de la quantifier. Il est vrai que M. Peter Leuprecht, Directeur des droits de l'homme, tout en confirmant que la durée procédurale est en moyenne de six ans, évoquait le fait que 1 500 affaires sont pendantes devant la Commission, dont 1 100 n'ont même pas encore été examinées une première fois. Cette précision rentre cependant plutôt dans le champ des causes expliquant la durée que dans celui de son évaluation.

Le président de la commission, M. Nørgaard, confirme qu'en 1988, malgré les améliorations techniques aménagées ces dernières années, les délais se sont encore allongés.

55. En résumé, l'on peut donc dire que, pour ce qui est de la durée de la procédure, rien n'a sensiblement changé ces dernières dix années. La moyenne en est toujours de quelque six ans — alors que la Commission et la Cour ont plus d'une fois fixé le «délai raisonnable» prévu sur le plan national à moins de quatre ans.

Les causes de cette durée excessive sont de nature différente. On peut les résumer comme suit: le nombre toujours croissant des affaires, la complexité de celles-ci et, surtout, la dualité du système qui comporte inévitablement des doubles emplois dans la procédure.

56. Le nombre et la complexité toujours croissants des affaires dont sont saisies la Commission et la Cour ont été maintes fois évoqués au Séminaire de Neuchâtel et à l'audition parlementaire du 30 mai dernier. Avec la récente adhésion de tous les Etats membres à la clause facultative de l'article 25, il est prévisible qu'ils augmenteront encore. L'extension éventuelle des droits protégés par la convention à de nouveaux domaines renforcera cette tendance.

Il est vrai qu'aux yeux de nombreux juristes le double examen au fond ne constitue pas un inconvénient en tant que double emploi, mais une des garanties essentielles pour le requérant, dans un système qui ne connaît pas de procédure de recours. Cette opinion a été fortement soulignée lors des différentes discussions au sein de la commission des questions juridiques et à l'audition parlementaire. Dans la perspective de la fusion,

guard would be abolished, whereas other experts attach greater importance to the fact that the elimination of duplication would remove a major cause of the excessive length of proceedings.

57. It should be recalled that the number of applications registered per year between 1955 and 1972 was 300; it rose to 535 between 1981 and 1985 and reached the level of 580 in 1986; the number of individual communications not registered is also increasing and now stands at around 2 800 per year.

As a whole, from 1954 to 1986, 11 800 individual applications and 18 state applications have been brought before the Commission.

At present, according to the Director of Human Rights, 1 500 cases are still pending before the Commission, and 1 100 of those have not yet even begun to be looked at.

The organs of the convention are thus patently overloaded, and the only possible reaction is that this should be remedied as a matter of urgency.

58. It is true that the committees of governmental experts have repeatedly looked at this problem and that, since the Vienna Ministerial Conference and the Neuchâtel Seminar, their work has become more detailed and is making better progress. It is, however, also true that they have achieved very little tangible progress of a practical kind that is likely to benefit the individual applicant in the short term; and, politically speaking, the individual applicant's best-placed — though not perhaps his only — advocate is the Parliamentary Assembly.

59. The aim of the draft recommendation which this report accompanies is precisely that the Assembly should assume once again, in the face of a Committee of Ministers which is making very little specific progress in this field, the role of protector of the individual applicant which it has played since its inception.

In doing this, however, the Assembly should not aim merely at speeding up proceedings. It should also reapply the pressure it has traditionally exerted in order to obtain for the individual applicant the right to bring his case directly before the Court.

60. Before coming back to this vital and substantial point, however, I would like briefly to describe the improvements currently under consideration to speed up proceedings, apart from Protocol No. 8 to which I have already referred.

I have already mentioned the increased staffing of the organs of the convention over the last few years, as well as the increase in budgetary appropriations. I have also shown in this connection that material improvements cease to be effective

cette garantie serait supprimée, alors que, pour d'autres experts, il prévaut que l'inconvénient du double emploi serait supprimé en tant que cause majeure de la durée excessive.

57. Retenons seulement que le nombre des requêtes enregistrées était de 300 pendant les années 1955 à 1972, de 535, de 1981 à 1985, et a atteint le seuil de 580 en 1986, alors que le nombre des communications individuelles non enregistrées va croissant lui aussi; actuellement, celles-ci sont de quelque 2 800 par an.

En tout, de 1954 à 1986, la Commission était saisie de 11 800 requêtes individuelles et de 18 requêtes étatiques.

A l'heure actuelle, selon le Directeur des droits de l'homme, 1 500 affaires sont encore pendantes devant la Commission, et 1 100 d'entre elles n'ont pas encore connu un début d'examen.

La surcharge de travail et l'engorgement des organes de la convention sont donc flagrants et ne méritent qu'un seul commentaire: il faut y remédier de toute urgence.

58. Il est vrai que les comités d'experts gouvernementaux se sont itérativement penchés sur le problème et que, depuis la Conférence ministérielle de Vienne et le Séminaire de Neuchâtel, leurs travaux se précisent et avancent mieux. Mais il n'en reste pas moins vrai que rares sont les résultats tangibles, déjà opérationnels sur le terrain et capables de profiter dans l'immédiat au requérant individuel dont l'Assemblée parlementaire est sinon le seul avocat, du moins, en tout état de cause, l'avocat politiquement parlant le mieux placé.

59. Le but du projet de recommandation que le présent rapport soutient est précisément que l'Assemblée assume à nouveau, en face d'un Comité des Ministres assez inerte sur le plan des réalisations concrètes dans ce domaine, le rôle de protecteur du requérant individuel, qui a toujours été le sien de ses débuts à nos jours.

Mais l'Assemblée ne saurait assumer ce rôle en agissant seulement au niveau de l'accélération des procédures. Elle doit réitérer sa pression traditionnelle en vue de garantir au requérant individuel la possibilité de saisir directement la Cour de son affaire.

60. Avant de revenir sur ce point crucial et substantiel, je voudrais cependant rapidement montrer quelles sont les améliorations envisagées en ce moment pour accélérer la procédure, à part le Protocole n° 8 dont j'ai déjà parlé.

J'ai déjà évoqué les renforcements en agents dont les organes de la convention ont bénéficié au cours des dernières années, de même que l'augmentation des crédits budgétaires qui ont été mis à leur disposition. A ce propos, j'ai aussi mon-

tive at the point where there starts to be a falling off in the quality of the decisions taken.

61. The committees of experts — the CDDH and the DH-PR — the Commission and its Secretariat, the Court and its Registry and the Director of Human Rights have all contributed to discussions on the improvement of procedures. However, given the structures of the Council of Europe, the role of the CDDH and the DH-PR clearly outweighs that of the others in this kind of development and they dominate the decision-making process, the DH-PR making proposals and the CDDH preparing the decisions of the Committee of Ministers; the opinion of the Parliamentary Assembly, unfortunately, does not always carry any weight. The Assembly is not even informed in detail of the activities of the intergovernmental committees, even those in which it clearly has a legitimate interest or which are based on parliamentary initiatives.

62. In the field to which this report refers, it should, however, be mentioned that the Director of Human Rights keeps the Legal Affairs Committee regularly informed of the work of the committees of experts. The results of this work were also referred to at the Neuchâtel Seminar and at the parliamentary hearing on 30 May 1988.

In order not to prolong this report needlessly, I will not go into detail on the measures provided for by the two committees of experts, but will limit myself to outlining the main proposals which may speed up and improve procedures. I must, however, point out that since July 1982, when the idea of a merger between the Commission and the Court was first mooted during an exchange of views between the DH-PR and the representatives of the Commission, all, or nearly all, the discussions on the improvement of the convention procedures have related more or less directly to the creation of a single supervisory body. This trend has been reinforced since the Vienna Ministerial Conference and has taken more specific form since the Neuchâtel Seminar.

63. Apart from Protocol No. 8, the main measure envisaged by the experts is the one known for convenience's sake as a "semi-permanent" Commission, a reform which, in the opinion of most experts, would not require any amendment to the convention. The idea is to enable the members of the Commission to devote the major part of their professional activities to their work in Strasbourg, which would enable the Commission to meet up to twenty weeks a year, as against twelve in normal years, exceptionally, fourteen in 1988. It is clear that this reform would have a beneficial effect — but it would really only be effective once Protocol No. 8 had entered into force. Until then, the semi-permanent Commission

tré que les améliorations d'ordre matériel trouvent leur limite là où le risque de perte de qualité des décisions prises commence.

61. Les comités d'experts — CDDH et DH-PR — la Commission et les membres de son Secrétariat, la Cour et les agents de son Greffe, le Directeur des droits de l'homme, tous ont contribué à la réflexion sur l'amélioration des procédures. Mais, étant donné les structures du Conseil de l'Europe, le rôle du CDDH et du DH-PR est évidemment prépondérant dans un tel développement; en fait, ils dominent le processus décisionnel, le DH-PR proposant et le CDDH préparant les décisions du Comité des Ministres, sans que l'avis de l'Assemblée parlementaire ne joue nécessairement un rôle, malheureusement. L'Assemblée n'est même pas informée en détail des travaux des comités intergouvernementaux, même s'il s'agit d'activités intergouvernementales pour lesquelles elle a manifesté un intérêt légitime, voire qui reposent sur des initiatives parlementaires.

62. Dans le domaine qui fait l'objet du présent rapport, il y a cependant lieu de relever que le Directeur des droits de l'homme tient la commission des questions juridiques régulièrement informée des travaux des comités d'experts. Par ailleurs, les résultats en ont été évoqués au Séminaire de Neuchâtel et lors de l'audition parlementaire du 30 mai 1988.

Pour ne pas allonger inutilement le présent rapport, je n'entrerai pas dans le détail des mesures prévues au niveau des deux comités d'experts, me bornant à en esquisser les propositions principales pouvant accélérer et améliorer les procédures. Mais il me faut préciser que, depuis juillet 1982, lorsque pour la première fois l'idée de la fusion de la Commission et de la Cour avait été évoquée au cours d'un échange de vues entre le DH-PR et des représentants de la commission, toutes les discussions, ou presque, concernant l'amélioration des procédures conventionnelles se situent plus ou moins par rapport à la création d'un organe de contrôle unique. Cette tendance a été renforcée depuis la Conférence ministérielle de Vienne et s'est singulièrement précisée depuis le Séminaire de Neuchâtel.

63. Outre le Protocole n° 8, la principale mesure envisagée au niveau des experts est celle que l'on a, pour des raisons de commodité, appelée la «semi-permanence» de la Commission, réforme qui, selon l'avis de la plupart des experts, n'impliquerait pas de modification de la convention. L'idée est de permettre aux membres de la Commission de consacrer l'essentiel de leurs activités professionnelles à leurs tâches strasbourgeoises, ce qui permettrait à la Commission de se réunir jusqu'à vingt semaines par an — contre exceptionnellement quatorze en 1988 et douze normalement. Il est évident que cette réforme aura un effet bénéfique — mais elle ne portera pleinement ses fruits que lorsque le Protocole n° 8 sera entré

will, in many people's opinion, not even be sufficient to make up the backlog, nor to shorten the usual delays. At the most, it could lessen the effect of the new wave of cases which "threaten" to come before the Commission when the most recent accessions to Article 25 have their full impact on the countries in question. We may hope that the semi-permanent Commission will make it possible for the delays not to be increased yet further, but on its own it will hardly be able to shorten them.¹

64. Furthermore, at institutional level, this new measure is far from being uncontroversial.

First of all, it is not certain that the convention would not need to be amended.

Most of all, however, it would, in the long term, risk creating an institutional imbalance between the Commission and the Court, if only because of the extra workload reaching the Court from a Commission with better resources at its disposal, more time to devote to its decisions and members more specialised in this type of work.

The Court, therefore, in its opinion on the semi-permanent Commission, emphasised that, if this principle was adopted, it would also be necessary to make changes in the Court to prevent the present institutional balance being disrupted to the Court's disadvantage.

65. At the Neuchâtel Seminar, Professor Trechsel pointed to the advantages of this measure, while emphasising the budgetary implications — a doubling of appropriations.

However, he also pointed to the practical difficulties which would be encountered by individual Commission members obliged to find paid employment in their countries of origin which would enable them to devote about 80% of their working time to their work in Strasbourg. In any case, Professor Trechsel, who is a member of the Commission, considers — and Mr Jacot-Guillarmod agrees — that in a general way "the system does not make good the legal deficiencies of the control machinery". In a speech, Professor Trechsel expressed doubts about the possibility of putting this idea into practice, and said that "in the long run (...) it should be rejected". The General Rapporteur of the seminar, Mr Jacobs, shares his scepticism.

66. The Legal Affairs Committee, however, thinks differently and recommends, in paragraph 11 of its preliminary draft recommendation, that the Committee of Ministers should, as soon as

en vigueur. Jusque-là, la prétendue semi-permanence, selon l'avis de beaucoup, ne suffira même pas à résorber les retards ni à écouler les délais traditionnels. Tout au plus pourra-t-elle pallier la nouvelle vague des affaires «menaçant» la Commission lorsque les plus récentes adhésions à l'article 25 atteindront leur plein impact dans les pays en question. La semi-permanence permettra cependant, espérons-le, de ne pas allonger encore les délais, mais à elle seule elle ne pourra guère les raccourcir¹.

64. Qui plus est, sur le plan institutionnel, la nouvelle mesure est loin d'être incontestée.

D'abord, il n'est pas certain que la convention n'ait pas besoin d'être modifiée.

Mais surtout, cette nouvelle mesure risque à la longue de créer un déséquilibre institutionnel entre la Commission et la Cour, ne fût-ce qu'en raison de la surcharge de travail apportée à la Cour par une Commission disposant de meilleurs moyens et de plus de temps à consacrer à ses décisions, et du fait de la professionnalisation de ses membres.

Aussi la Cour, dans son avis sur la semi-permanence de la Commission, a-t-elle souligné que, si ce principe était retenu, il faudrait parallèlement adopter pour la Cour des modifications en conséquence, pour éviter que l'actuel équilibre institutionnel ne soit dérangé au désavantage de la Cour.

65. Au Séminaire de Neuchâtel, le professeur Trechsel a relevé les avantages de cette mesure, tout en soulignant les implications budgétaires de celle-ci, qui doubleront les crédits nécessaires.

Mais il a aussi relevé les difficultés pratiques rencontrées individuellement par les membres de la Commission, qui se voient obligés de trouver dans leur pays d'origine une occupation rémunérée leur permettant de consacrer à leurs activités strasbourgeoises quelque 80 % de leur temps de travail. De toute façon, le professeur Trechsel, membre de la Commission, qui est rejoint dans cet avis par M. Jacot-Guillarmod, pense que de façon générale «le système (...) ne poserait nullement remède aux défauts juridiques du mécanisme de contrôle». Dans une intervention orale, le professeur Trechsel doute de la possibilité de réaliser cette idée en pratique et dit qu'«à la longue (...) elle doit être rejetée». Le rapporteur général du séminaire, M. Jacobs, partage ce scepticisme.

66. La commission des questions juridiques, cependant, ne le partage pas et recommande au Comité des Ministres, dans l'alinéa 11 du dispositif de son projet de recommandation, de prendre

1. It should be pointed out in this connection that the fact that each case is now the subject of only one hearing before the Commission, at which a ruling is given both on the admissibility and on the merits, has merely prevented delays from becoming even longer.

1. Dans ce contexte, il faut signaler le fait que, devant la Commission, chaque affaire ne fait plus l'objet que d'une seule audience, statuant à la fois sur la recevabilité et le fond, ce qui n'a eu qu'un effet préventif contre un nouvel allongement des délais.

possible, take such decisions as will enable the European Commission of Human Rights to sit semi-permanently.

It is convinced that this is a measure which not only has the merit of being quickly achievable, but will also have beneficial effects in the short and medium term, particularly in conjunction with Protocol No. 8.

67. In the same way, the Legal Affairs Committee considers, particularly since the parliamentary hearing, that similar and parallel measures should be taken in connection with the Court. The only reason why it did not mention this wish in its draft recommendation was so as not to give the Committee of Ministers an excuse to put off its decision concerning the Commission.

68. Other measures are currently being studied by the committees of experts. One of these involves an amendment to the rules on voting within the Committee of Ministers. However, the introduction of a simple majority vote for decisions pursuant to Article 32 has no bearing on the speed of proceedings before the Court and the Commission. I do not therefore wish to make too much of this problem, if only because, in my opinion, the judicial power of the Committee of Ministers in human rights matters should be done away with altogether and the role of the Committee of Ministers reduced to supervising the implementation of Court judgments in accordance with Article 54.

69. Another measure being studied by the experts is the possibility of conferring binding force on the Commission's reports in cases which are not brought before the Court but submitted to the Committee of Ministers. This again is a measure which will not help to speed up, or even improve, proceedings before the Commission or the Court.

70. The same goes for the idea of adding to the convention a clause empowering the Commission and the Court to indicate to the parties the provisional measures they consider appropriate during the course of proceedings. This power is certainly very useful. However, it already exists under Article 36 of the Commission's Rules of Procedure and of the Rules of Court, and the incorporation of these articles into the convention by means of a new protocol would not in any way improve the present situation.

71. A suggestion of a different kind is that of empowering national courts to refer questions to the Court for a preliminary ruling, a power which the Parliamentary Assembly recommended conferring on the Court in its Recommendation 1020 (1985).

72. So far, the experts have not yet examined this measure, although it could contribute to lightening the load on the organs of the convention

dans les plus brefs délais les décisions nécessaires à l'introduction de la semi-permanence de la Commission.

Elle est en effet persuadée qu'il s'agit là d'une mesure qui n'a pas seulement le mérite d'être rapidement réalisable, mais qui pourra avoir des effets bénéfiques à court et à moyen terme, surtout en conjugaison avec le Protocole n° 8.

67. La commission des questions juridiques est de l'avis, surtout à la suite de l'audition parlementaire, que des mesures similaires et parallèles devraient être introduites pour la Cour. Elle n'a pas inscrit ce souhait dans son projet de recommandation, pour la seule raison de ne pas donner de prétexte au Comité des Ministres de retarder sa décision concernant la Commission.

68. D'autres mesures sont actuellement en cours d'examen devant les comités d'experts. L'une comporte la modification des règles de vote au Comité des Ministres. Mais l'introduction d'un vote à la majorité simple pour des décisions en exécution de l'article 32 ne concerne pas l'accélération des procédures devant la Cour et la Commission, et je n'insisterai donc pas sur le problème, ne fût-ce que pour dire qu'à mes yeux le pouvoir judiciaire du Comité des Ministres en matière de droits de l'homme devrait être supprimé et le rôle du Comité des Ministres être réduit à la simple surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour selon l'article 54.

69. Une autre mesure examinée par les experts est d'envisager de conférer une portée obligatoire au rapport de la Commission lorsque l'affaire n'est pas déférée à la Cour, mais soumise au Comité des Ministres. Cette mesure n'est pas non plus de nature à améliorer la rapidité ni même la qualité des procédures devant la Commission ou la Cour.

70. Il en est de même pour l'idée d'insérer dans la convention la possibilité pour la Commission et la Cour d'indiquer aux parties les mesures provisoires que les deux organes estiment opportunes dans le cours de la procédure. Cette possibilité est certes très utile, mais elle est déjà applicable en exécution des articles 36 des règlements de la Commission et de la Cour, et l'introduction de ces articles dans le corps de la convention par la voie d'un nouveau protocole ne pourra en rien améliorer la situation actuelle.

71. Il en est autrement pour ce qui est de la faculté à donner aux juridictions nationales d'adresser à la Cour des questions préjudicielles, faculté pour laquelle l'Assemblée parlementaire avait recommandé de donner compétence à la Cour par sa Recommandation 1020 (1985).

72. Jusqu'ici les experts n'ont pas encore examiné cette mesure, quoique celle-ci puisse contribuer à désengorger les organes et quoique, en 1985

and although, as early as 1985, the Committee of Ministers, replying to Recommendation 1020, wrote that this "idea (...) is of considerable interest" and that "in fact, this question already features among the possible further improvements to the procedure under the convention, which will be examined by the intergovernmental committees concerned".

73. It is interesting to observe in this connection that, long before Recommendation 1020, the Parliamentary Assembly had already advocated this possibility in its Recommendation 683 (1972) and that the Court itself had argued in 1976 in favour of this power. The problem as a whole was mentioned very significantly at Neuchâtel in a written communication (Betten and Korte), based on a text from the Committee of Netherlands Lawyers for Human Rights (NJCM), whose conclusions were favourable to Recommendation 1020.

74. Other, less important proposals aimed at speeding up and improving proceedings were mentioned at Neuchâtel or at the parliamentary hearing. The CDDH noted nineteen of these for future consideration and put them in order of priority. There is no need to look at all of them in the present report. In this connection, I refer to the opinion of Judge Ganshof van der Meersch, where he says that the drawbacks of the present procedure "require remedies and not stopgaps".

75. There is, however, one major problem to which I must return, as I said earlier, namely the right of the individual applicant to bring his case before the Court. This is an old demand of the Assembly's, repeatedly expressed, and all the bodies concerned entirely support it, the Commission, the Court, the Colombo Commission and the eminent lawyers who spoke at the Neuchâtel Seminar or at our recent parliamentary hearing. All, that is, except the Steering Committee for Human Rights, which has decided to postpone an examination of this problem for two years, although a very comprehensive, favourable report on the subject was presented to it by the committee of experts (DH-PR), although the latter committee has submitted to the CDDH draft protocol No. 9, including several variants, and although this is a minimalist draft which places a certain number of restrictions on the applicant's right of individual petition to the Court.

76. This right could only be exercised for applications declared admissible by the Commission, and no provision is made for an appeals procedure by the Court against the Commission's inadmissibility decisions. The essential role and nature of the Commission would not be altered, since the right to bring a case before the Court would only exist once the Commission reports provided for in Articles 30 and 31 had been drawn up.

déjà, le Comité des Ministres, en réponse à la Recommandation 1020, ait écrit que cette «idée (...) présente un très grand intérêt» et qu'«en fait, cette question figure déjà parmi les améliorations susceptibles d'être apportées à la procédure de la convention, qui seront examinées par les comités intergouvernementaux concernés».

73. Il est intéressant dans ce contexte de constater que, bien avant la Recommandation 1020, l'Assemblée parlementaire avait déjà prôné cette possibilité dans sa Recommandation 683 (1972), et que la Cour elle-même avait plaidé en 1976 pour cette faculté. L'ensemble du problème a été évoqué de façon fort significative à Neuchâtel, dans une communication écrite (Betten et Korte) fondée sur un texte du Comité des juristes néerlandais pour les droits de l'homme (NJCM), dont les conclusions sont favorables à la Recommandation 1020.

74. D'autres propositions mineures ont été faites pour accélérer et améliorer la procédure, et ont été évoquées à Neuchâtel ou encore à l'audition parlementaire. Le CDDH en a retenu dix-neuf pour un examen ultérieur et les a assorties de labels de priorité. Il ne peut faire l'objet du présent rapport de les passer toutes en revue. Je me tiendrai à leur égard à l'avis du juge Ganshof van der Meersch quand il souligne que les inconvénients de la procédure actuelle «exigent des remèdes et non pas des expédients».

75. Mais il est bien entendu un problème majeur sur lequel il faut que je revienne, comme je l'ai annoncé plus haut, c'est le problème du droit du requérant individuel de déférer son affaire à la Cour. C'est une vieille exigence de l'Assemblée, itérativement exprimée, et toutes les instances concernées y souscrivent entièrement, de la Commission à la Cour, de la Commission Colombo aux éminents juristes qui se sont exprimés au Séminaire de Neuchâtel ou à notre récente audition parlementaire — sauf le Comité directeur pour les droits de l'homme qui a décidé de renvoyer pour deux ans l'examen de ce problème, quoiqu'il soit saisi d'un rapport favorable très complet du comité d'experts DH-PR et quoique celui-ci ait soumis au CDDH le projet de protocole additionnel n° 9 assorti de plusieurs variantes, et bien que ledit projet soit minimaliste et assujettisse la saisine de la Cour par un requérant individuel d'un certain nombre de restrictions.

76. Ce droit ne pourrait s'exercer que pour les requêtes déclarées recevables par la Commission, aucune procédure d'appel par la Cour contre les décisions d'irrecevabilité rendues par la Commission n'étant envisagée. Le rôle et les attributions essentielles de la Commission ne seraient pas modifiés puisque le droit de saisir la Cour ne pourrait intervenir qu'après l'élaboration des rapports de la Commission prévus aux articles 30 et 31.

In fact, this right could only be exercised in cases where Article 48 did not apply.

It is interesting to note that one of the arguments invoked against this reform by the CDDH was that, in the case of a merger, it would become superfluous!

77. Though this has never been said in so many words, it seems that both the supporters and the opponents of this reform feel that the essential plank in the argument is that the right of individual petition to the Court other than by means of Article 48 would effectively deprive the Committee of Ministers of all its judicial power and would render Article 32 superfluous.

There, in my opinion, is the rub. The real issue is political.

78. It is thus vitally important that the Parliamentary Assembly, as an essential political component of the Council of Europe, should once more, in the accompanying draft recommendation, very clearly state its support for the right of individual applicants to bring their cases before the Court, even if neither the Commission, nor the state of which the applicant is a national nor the respondent state does so.

79. The Committee of Ministers should request the CDDH to resume consideration of this reform as quickly as possible and, in particular, of the concrete proposals made by the DH-PR.

If the European Convention on Human Rights is the jewel in the crown of the Council of Europe, it is the responsibility of the Assembly to ensure that the rights referred to in the convention are safeguarded as well and as fully as possible. It is thus up to us to insist that the right to an impartial hearing, which the convention safeguards at national level (Article 6), should also apply at international level. A political body cannot assume a judicial role with the same impartiality and the same competence as we are entitled to expect of the Commission, and *a fortiori* of the Court.

80. The Court is made up of highly competent and independent judges who are called upon to deliver a judgment when a European citizen believes he has been a victim of a breach of one of the fundamental rights conferred upon him by the convention.

This principle, already proclaimed at The Hague in 1948, is also invoked by those who support a merger between the Commission and the Court into a single supervisory body.

81. Here, too, the political substance of the debate, as we saw at Neuchâtel, is concentrated on

En fait, ce droit ne pourrait s'exercer que dans les cas où les dispositions de l'article 48 ne joueraient pas.

Il est intéressant de noter que l'un des arguments invoqués contre cette réforme, au sein du CDDH, a été que dans l'éventualité d'une fusion cette réforme limitée deviendrait superflue.

77. Sans que cela ait jamais été expressément dit, il est cependant permis de penser que, tant pour les défenseurs que pour les pourfendeurs de cette réforme, l'essentiel de l'argumentation consiste dans le fait que l'accès du requérant individuel à la Cour autrement que par le biais de l'article 48 anéantirait pratiquement tout le pouvoir judiciaire du Comité des Ministres et rendrait superflu l'article 32.

A mon sens, c'est là que le bât blesse. Le fond du débat est politique.

78. Il est donc des plus important qu'en tant que composante politique essentielle du Conseil de l'Europe l'Assemblée parlementaire ait, à nouveau, dans le présent projet de recommandation, très clairement pris position en faveur du droit des requérants individuels de saisir la Cour de leur affaire, même si ni la Commission, ni l'Etat dont le requérant est ressortissant, ni l'Etat mis en cause ne saisissent la Cour.

79. Le Comité des Ministres devra intervenir auprès du CDDH pour qu'il reprenne au plus vite l'examen de cette réforme et notamment des propositions concrètes que le DH-PR lui a faites.

En effet, si, d'un côté, la Convention européenne des Droits de l'Homme est le plus noble fleuron du Conseil de l'Europe, d'un autre côté, c'est à l'Assemblée de veiller à ce que les droits qui y figurent soient protégés le mieux et le plus pleinement possible. C'est à nous donc de rappeler que l'impartialité d'un procès, que la convention protège sur le plan national (article 6), doit jouer de même sur le plan international. Or, une instance politique ne saurait assumer un rôle judiciaire avec la même impartialité et la même compétence que celles que nous sommes en droit d'attendre de la Commission et, mieux encore, de la Cour.

80. C'est une Cour de juges hautement compétents et indépendants qui doit rendre un arrêt lorsqu'un citoyen européen se croit victime d'une violation d'un des droits fondamentaux que la convention lui reconnaît.

C'est de ce principe, déjà proclamé à La Haye en 1948, que se réclament finalement aussi ceux qui sont en faveur d'une fusion entre la Commission et la Cour en un organe de contrôle unique.

81. Et là aussi, le fond, la substance politique de la discussion, on l'a bien vu à Neuchâtel, sont

the existence of Article 32 which that great interpreter of the convention, Mr Golsong, once described, according to Professor Hans-Jürgen Bartsch of the Directorate of Legal Affairs of the Council of Europe, as the convention's congenital defect. Professor Bartsch's written contribution, short but hard-hitting, insists, like the overwhelming majority of other experts at Neuchâtel, that the "exercise (by the Committee of Ministers) of the power of decision under Article 32 is (...) highly unsatisfactory within a system whose principal purpose is the maintenance of the rule of law".¹ It is clear that the creation of a single court would not only have the advantage of shortening the proceedings, but also of guaranteeing the individual applicant access to the Court and of doing away with the judicial power of the Committee of Ministers, at least where individual applications are concerned — though some supporters of a merger consider that the Committee of Ministers should continue to have jurisdiction in inter-state applications.

82. Since the draft recommendation does not propose that the Committee of Ministers should opt for a merger and for the creation of a single supervisory body, but merely recommends that it study this possibility, I shall refrain from describing or even giving a rough outline of what such a single convention body might be like. An attempt of this kind would, in any case, necessitate a very bulky separate report, since the possible variations are manifold and the redistribution of powers would require detailed explanation.

83. I would merely point out here that in 1986, at the Neuchâtel Seminar, there was an almost unanimous consensus that the creation of a single supervisory body was the only solution which could significantly improve and shorten the procedures of the convention; opinions differed only on some of the ways in which this should be achieved and the time which would be taken to implement this essential reform, which the Neuchâtel Seminar described as historic and indispensable.

84. I therefore refer the reader to the proceedings of this seminar and in particular to the general report which appears as an appendix hereto.

I should, however, also point out that since the Vienna Ministerial Conference, at which the Swiss delegation strongly advocated a merger, there has been a trend in favour of this reform among the committees of intergovernmental experts.

1. Professor Bartsch recalls, in the same speech, that Article 32 is due not only to a political compromise aimed at appeasing those States which were hostile to the Court's compulsory jurisdiction, but also to the fact that the Committee of Ministers was accorded the power to take a decision on the breach of a right pending the eight declarations required under Article 56 for the Court to come into existence. However, this provisional arrangement remained.

concentrés sur l'existence de l'article 32 que le grand exégète de la convention, M. Golsong, a, selon le professeur Hans-Jürgen Bartsch, de la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, qualifié de défaut inné de la convention. L'intervention écrite du professeur Bartsch, brève mais percutante, insiste, à la suite de beaucoup d'autres experts, qui furent l'écrasante majorité à Neuchâtel, sur le fait que «l'exercice du pouvoir de décision (du Comité des Ministres) en ce qui concerne l'article 32 est (...) hautement insatisfaisant dans un système dont le but principal est la défense de la prééminence du droit»¹. Il est évident que la création d'une Cour unique n'aurait pas comme seul avantage d'écourter la procédure, mais encore de garantir l'accès du requérant individuel à la Cour et de supprimer le pouvoir judiciaire du Comité des Ministres, au moins en ce qui concerne les requêtes individuelles — certains adeptes de la fusion pensent que le Comité des Ministres devrait continuer à être compétent lors d'une requête interétatique.

82. Comme le projet de recommandation ne propose pas au Comité des Ministres d'opter pour la fusion et pour la création d'un organe de contrôle unique, mais lui recommande seulement d'en étudier la possibilité, je m'abstiendrai de décrire et même d'esquisser un tel organe unique de la convention. Une tentative de ce genre nécessiterait d'ailleurs un très volumineux rapport à part, les variantes possibles étant multiples et la restructuration des compétences à distribuer exigeant des explications minutieuses et détaillées.

83. Je me bornerai ici à souligner qu'en 1986, au Séminaire de Neuchâtel, il y avait un consensus quasi unanime pour reconnaître que la création d'un organe de contrôle unique serait la seule solution pouvant améliorer significativement les procédures de la convention, tout en les écourtant, les opinions divergeant seulement en ce qui concerne certaines modalités ainsi que les délais pour la mise en œuvre de cette réforme essentielle que le Séminaire de Neuchâtel a qualifiée d'historique et d'indispensable.

84. Je dois donc renvoyer aux actes de ce séminaire et surtout au rapport général qui figure en annexe du présent rapport.

Mais je me dois aussi de préciser qu'au niveau des comités d'experts intergouvernementaux une évolution favorable à cette réforme s'est faite depuis la Conférence ministérielle de Vienne, où la délégation suisse a vigoureusement préconisé la fusion.

1. Le professeur Bartsch rappelle dans la même contribution que l'article 32 n'est pas seulement dû à un compromis politique destiné à apaiser les Etats hostiles à la compétence obligatoire de la Cour, mais aussi au fait que le pouvoir décisionnel en matière de violation d'un droit a été confié au Comité des Ministres en attendant l'existence propre de la Cour après les huit déclarations nécessaires selon l'article 56. Mais le provisoire a duré!

85. It should be emphasised in this context that the CDDH — as appeared very clearly from the discussions at the parliamentary hearing on 30 May — expects an initiative from the Parliamentary Assembly before any other progress is made towards a merger.

86. The parliamentary hearing has also shown that over the last two years, particularly within the Commission and the Court, a certain degree of caution has arisen over the prospect of a merger. The general feeling is rather that we should wait and see. We should first of all give the individual reforms time to have their effects, and promote Protocol No. 9 on the applicant's right to individual petition to the Court. These solutions, which favour both the speeding up and the improvement of procedures, entail smaller political risks and thus have a greater chance of success than the signature and ratification of an additional protocol, or of an amendment of the scale and scope of the new international treaty which would be necessary to create the single supervisory body.

87. It is not for me to judge the respective merits of the contributions made at the 1986 Neuchâtel Seminar and at the hearing in 1988. It does, however, seem important to me to repeat that a trend is to be observed among some of the most important participants in those events not to reject a merger as a long-term solution, but to look more favourably in the short term at less ambitious solutions which, precisely because of their smaller scale, might be expected to have more immediate effects.

I do not wish to end this section on the problem of a merger without drawing attention to the contribution by Mr H. Petzold and Mr J.L. Sharpe to "Studies in honour of Gérard J. Wiarda — Protecting Human Rights: the European Dimension" entitled *Profile of the future European Court of Human Rights*.

88. These two eminent writers, recalling the urgent plea by Judge Wiarda at Neuchâtel for a single supervisory body, set out in this article a "draft protocol (...) restructuring the control machinery established by the convention".

Everything is there. This text is a *sine qua non* for anyone wishing to discuss in future the improvement of the convention procedures and a merger in particular.

89. Finally, I must point out that there is a summary document by a committee of intergovernmental experts which seems to me to be of the greatest importance for the merger debate.

85. Il importe dans ce contexte de souligner que le CDDH — cela est ressorti très clairement des discussions lors de l'audition parlementaire du 30 mai dernier — attend avant tout autre progrès en matière de fusion qu'une impulsion vienne de l'Assemblée parlementaire.

86. Par ailleurs, l'audition parlementaire a montré que, depuis deux ans, notamment au niveau de la Commission et de la Cour, une prudence certaine s'est réinstallée à l'égard de la perspective d'une fusion. Le sentiment général est plutôt à l'attente. Il faudrait d'abord laisser aux réformes ponctuelles le temps de sortir leurs effets et promouvoir le Protocole n° 9 sur la saisine de la Cour par le requérant individuel. Voilà des solutions tendant à la fois à l'accélération et à l'amélioration des procédures, et cela avec des risques politiques moindres et donc des chances de succès plus grandes que n'en comporteraient la signature et la ratification d'un protocole additionnel ou d'un amendement d'une envergure aussi considérable et d'une portée aussi substantielle que le nouveau traité international nécessaire pour créer l'organe de contrôle unique.

87. Il ne m'appartient pas de juger les mérites respectifs des contributions apportées au Séminaire de Neuchâtel en 1986 et de celles faites lors de l'audition en 1988. Mais il me semble important de répéter que l'on constate, chez certains protagonistes des deux événements, et non des moindres, une évolution qui ne tend pas à écarter la fusion comme une solution à long terme, mais qui, à l'heure actuelle, envisage plus favorablement des solutions moins ambitieuses et dont, en raison de leur moindre envergure précisément, on s'attend à des effets plus prompts.

Je ne voudrais pas terminer ce chapitre sommaire consacré au problème de la fusion sans attirer l'attention sur la contribution de MM. H. Petzold et J.L. Sharpe aux «Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda — Protection des droits de l'homme: la dimension européenne», qui est intitulée *Profile of the future European Court of Human Rights*.

88. Les deux éminents auteurs, tout en rappelant le plaidoyer fervent du juge Wiarda à Neuchâtel pour un organe de contrôle unique, présentent dans cet article un «projet de protocole (...) portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la convention».

Tout y est. Il s'agit d'un texte incontournable pour tous ceux qui voudront dorénavant discuter de l'amélioration des procédures conventionnelles et de la fusion en particulier.

89. Enfin, je dois signaler qu'il existe au niveau des comités d'experts intergouvernementaux un document de synthèse qui me semble de la plus haute importance pour le débat sur la fusion.

This is the report by the DH-PR of the CDDH entitled "The possibility of a merger between the European Commission and Court of Human Rights".

Unfortunately, no authorisation has been given for this document to be distributed, nor for the position taken by the CDDH on this document at its meeting of 16 to 20 May 1988 to be made known.

However, as I have already pointed out, the parliamentary hearing showed that the CDDH is awaiting the Assembly's opinion on the idea of a merger before any further progress can be made in this area.

90. Personally, I am in favour of a merger. However, I also think that the Assembly, before taking up the political position which is expected of it, should have more information at its disposal, particularly as regards the exact consequences of a merger in legal terms (for example, on the effects of the absence of the twofold judicial role and on friendly settlements) as well as in financial terms: since we know that a semi-permanent Commission would double the Commission's present expenditure, the budgetary effects of a single permanent body can easily be imagined.

91. Be that as it may, the Committee of Ministers should draw the CDDH's attention to the final paragraph of the draft recommendation which clearly expresses the Assembly's wish for the possibility of a merger to be considered without delay.

As we see it, it goes without saying that the principal interested parties, that is the Court and the Commission, should be officially heard on this subject, as should the Parliamentary Assembly.

92. In conclusion, it seems appropriate to recapitulate the main arguments for or against a merger or the creation of a single supervisory organ.

In the first place, reference should, of course, be made to the excessive workload created by the present system of supervision, the repetitions inherent in the two-stage procedure and the often undue length of proceedings as a result of these two factors. Most experts consider that, if the new single organ were to operate full-time, the length of proceedings could be appreciably reduced — by between eighteen months and two years — and that the advantages of this reduction would outweigh the resultant increased costs, especially as both the Commission and the Court may be expected to become full-time organs in the medium term: a single full-time organ, even if provided with a staff larger than the Court's present one (for example through the addition of advocates general), would probably be less expensive.

Il s'agit du rapport du DH-PR du CDDH, intitulé « La possibilité d'une fusion de la Commission et de la Cour européennes des Droits de l'Homme ».

Malheureusement, la diffusion n'en est pas autorisée ni, évidemment, la position que le CDDH a affirmée à l'égard de ce document dans sa réunion du 16 au 20 mai 1988.

Mais, comme je l'ai déjà indiqué, l'audition parlementaire a révélé que, avant tout autre progrès en la matière, le CDDH attend le point de vue de l'Assemblée sur l'idée de la fusion.

90. Personnellement, j'y suis favorable. Mais je pense aussi que l'Assemblée, avant de prendre la position politique qu'on attend d'elle, devrait disposer de plus d'informations, notamment en ce qui concerne les conséquences précises de la fusion sur le plan juridique (par exemple, en ce qui concerne les effets de l'absence du double rôle judiciaire et en ce qui concerne le règlement à l'amiable) ainsi que sur le plan financier: si l'on sait que la semi-permanence de la Commission doublera les frais prévus pour celle-ci, on imagine les effets budgétaires d'un organe unique et permanent.

91. Quoi qu'il en soit, il faudra que le Comité des Ministres attire l'attention du CDDH sur l'alinéa final du projet de recommandation, qui exprime nettement le vœu de l'Assemblée que l'étude de la possibilité de la fusion se poursuive sans délai.

A nos yeux, il va de soi que la Cour et la Commission, principalement concernées, devront être officiellement entendues dans cette matière, et l'Assemblée parlementaire de même.

92. Le moment me semble venu, pour terminer ce rapport, de rappeler les principaux arguments invoqués pour ou contre la fusion respectant la création d'un organe de contrôle unique.

Il y a bien entendu d'abord lieu de rappeler la surcharge excessive du mécanisme de contrôle actuel, les répétitions qui sont inhérentes à la procédure en deux temps et la durée souvent excessive qui découle de ces deux facteurs. Si l'organe unique à créer fonctionnait à plein temps, la plupart des experts pensent que la durée pourrait être sensiblement réduite — de dix-huit mois à deux ans — et que les avantages de cette réduction prévaudraient sur l'accroissement du coût impliqué, et cela d'autant plus qu'il est à prévoir qu'à moyen terme et la Commission et la Cour finiront par devenir permanentes: un seul organe permanent, même s'il devait excéder la structure en personnel actuelle de la Cour (par exemple par l'adjonction d'avocats généraux) serait probablement moins onéreux.

93. In this connection, however, it is important to remember the juridical and judicial advantages which derive from the two-stage procedure and which would be lost if a single system without any appeals channel was set up.

Moreover, the creation of a single supervisory organ would — though only if the organ was a court — offer several definite institutional advantages: direct access for the individual applicant and elimination of the political authority at judicial level, at least in respect of applications lodged under Article 25.

94. However, the idea of maintaining the Committee of Ministers as a judicial organ also has its supporters, convinced as they are that an international system for protecting human rights should not have just a judicial dimension: individual applications, as well as inter-state ones, include cases where the political aspects are overriding and which the Committee of Ministers, duly advised by the Commission, would be better able to settle than a court.

This view, it is true, is held only by a minority but it is supported by those who fear that, in the event of a merger, the role of conciliation and active promotion of friendly settlements which the Commission at present plays (Article 28) would be prejudiced. Nevertheless, advocates of a merger submit that the conciliatory function could easily be performed by one of the advocates general — though it is true that conciliation could in that event no longer be based on a provisional opinion on the merits, a procedure which at present lends full weight to the Commission's proposals regarding friendly settlements.

Other arguments put forward in favour of a merger are that the system of supervision would be more open and procedural costs reduced.

In my view, the main argument in favour of a single supervisory organ, a court, is the provision of direct access for the individual applicant.

95. As for the main drawback of a merger, it would, in my opinion, be the need for a major revision of the convention. The significance of the amendments required would be such that their entry into force would no doubt have to be subjected to ratification by all the Contracting Parties.

This might result in their entry into force being postponed indefinitely, while at the same time any procedural and structural reform would be held up pending the awaited merger.

That is a real danger, and for that reason it is desirable that the draft recommendation should propose two simultaneous actions to the Committee of Ministers: on the one hand, expediting the

93. Dans ce contexte, il ne faut néanmoins pas oublier les avantages d'ordre juridique et judiciaire qui découlent de la procédure en deux temps et qui se perdraient lors de l'installation d'un système unique sans voie de recours.

Par ailleurs, la création d'un organe de contrôle unique — à la condition expresse qu'il s'agisse d'une Cour — présenterait des avantages incontestés sur le plan institutionnel: accès direct du requérant individuel et élimination de l'instance politique sur le plan judiciaire, au moins au niveau de la requête introduite au titre de l'article 25.

94. Cependant, le maintien du Comité des Ministres en tant qu'organe judiciaire conserve aussi des adeptes, convaincus qu'un système international de protection des droits de l'homme ne devrait pas avoir seulement une dimension judiciaire: sur le plan des requêtes individuelles aussi, et non seulement sur le plan interétatique, il existe des cas où les aspects politiques prévalent et que le Comité des Ministres, éclairé par la Commission, serait plus apte à trancher qu'une Cour.

Cette opinion, il est vrai, n'est défendue que par une minorité, mais elle est renforcée par ceux qui craignent qu'en cas de fusion le rôle de conciliation et de promotion active des règlements amiables que la Commission joue actuellement (article 28) ne soit préjudicié. Cependant, les avocats de la fusion préconisent que la fonction de conciliateur pourrait aisément être assumée par un des avocats généraux — il est vrai que la conciliation ne pourrait alors plus se baser sur un avis provisoire sur le fond, procédé qui confère aujourd'hui tout son poids aux propositions de la Commission en matière de règlement amiable.

D'autres arguments invoqués en faveur de la fusion consistent dans la plus grande transparence du système de contrôle et dans la diminution des frais de procédure.

A mes yeux, l'argument essentiel plaçant pour un organe de contrôle unique, une Cour, c'est l'établissement de l'accès direct du requérant individuel.

95. Pour moi, l'inconvénient essentiel, c'est que la fusion comporterait une révision majeure de la convention. L'importance des modifications serait telle que, sans doute, l'entrée en vigueur des amendements prévus devrait être subordonnée à une ratification par toutes les Parties contractantes.

Or, cela pourrait éventuellement comporter le renvoi de l'entrée en vigueur aux calendes grecques, alors que, parallèlement, toute autre évolution procédurale et structurelle resterait bloquée sous prétexte de la fusion à venir.

Voilà un danger réel. C'est pourquoi il est opportun que le projet de recommandation recommande une double et parallèle réaction positive au Comité des Ministres: d'un côté, hâter les mesures

various measures which can be taken immediately or in the medium term to speed up and improve the supervisory procedures without radically altering the convention; and, on the other, making a further study of the various problems arising in connection with a merger.

96. Personally, I am convinced that the already known elements of a solution — see the proceedings of the Neuchâtel Seminar and the draft protocol presented by Mr Petzold and Mr Sharpe — will be more fully appreciated once a number of problems have been clarified, and that the Assembly will shortly be asked to express an opinion for or against the creation of a single supervisory organ.

It will, I hope, come out in favour of such an organ, in the form of a full-time court.

In the meantime, however, I would surely be failing in my duty as rapporteur if I did not make the Assembly aware of a concern which has been expressed to me by more than one expert, albeit unofficially or even privately in most cases.

97. Some experts, including some of the most eminent ones, fear that, under cover of the virtually general revision of Sections III and IV of the convention which will be necessary for the establishment of a single court, some states will at the same time demand a reduction in the standard of the protection of human rights, even a curtailment of the very rights to be protected, or else a decrease in the powers vested in the supervisory organ.

The fact is that any retrograde revision of, for example, Article 50 or Article 53 would deal a fatal blow to the system as a whole.

For that reason, in this highly political context, I still think that the Assembly's role is of paramount importance in the debate about improving the convention's procedures in general and about a merger in particular.

98. Parliamentarians, both in Strasbourg and in their national assemblies, will need to ensure that the standard of the protection of human rights in Europe is maintained and indeed improved, whatever means are eventually adopted for improving the relevant procedures.

99. Mr J. Klaus, the Austrian Federal Chancellor, was the first to describe our Assembly, in 1969, as "the conscience of Europe".¹ The Clerk of the Assembly, Mr H. Klebes, has recently carried out an in-depth analysis of this role and has accorded to the notion of the Assembly as a "conscience" the political dimension which we have always considered it had.

1. See *Die parlamentarische Versammlung als "Politisches Gewissen" Europas*. Heinrich Klebes in *Oesterreich im Europarat*, Oesterreichische Akademie der Wissenschaften, Vienna, 1988.

immédiates ou possibles à moyen terme pour accélérer et améliorer les procédures de contrôle, sans bouleversement radical de la convention; et, d'un autre côté, pousser parallèlement l'examen des problèmes qui se posent dans l'orbite de la fusion.

96. Personnellement, je reste convaincu qu'une fois un certain nombre de problèmes mieux cernés, les éléments de solution déjà connus — voir les actes du Séminaire de Neuchâtel et le projet de protocole présenté par MM. Petzhold et Sharpe — seront mieux appréciés, et que, sous peu, l'Assemblée aura à se prononcer pour ou contre la création d'un organe de contrôle unique.

Elle se prononcera pour, je l'espère, et cela sous la forme d'une Cour permanente.

Mais en attendant, je crois que je manquerais à mes devoirs de rapporteur si je ne rendais pas l'Assemblée attentive à un problème qui m'a été signalé par plus d'un expert, il est vrai en général à titre officieux, voire privé.

97. Certains experts, en effet, et non des moindres, craignent que, dans l'ombre de la révision quasi générale des titres III et IV de la convention nécessaire à l'établissement d'une Cour unique, certains Etats n'en profitent pour, parallèlement, exiger une diminution de la qualité de la protection des droits de l'homme, voire des droits mêmes à protéger, ou encore une restriction des pouvoirs incombant à l'organe de contrôle.

Or, toute révision en retrait par exemple de l'article 50 ou de l'article 53 porterait un coup mortel au système tout entier.

C'est pourquoi, dans ce contexte éminemment politique, je continue à penser que le rôle de l'Assemblée est primordial dans le débat concernant l'amélioration des procédures conventionnelles en général et la fusion en particulier.

98. Les parlementaires, tant à Strasbourg que dans leurs enceintes nationales respectives, devront veiller à ce que la qualité de la protection des droits de l'homme en Europe reste garantie, voire qu'elle soit renforcée, quelles que soient les voies finalement choisies pour améliorer les procédures afférentes.

99. Le Chancelier fédéral autrichien J. Klaus a, pour la première fois en 1969, qualifié notre Assemblée parlementaire de « conscience de l'Europe »¹. Le Greffier de l'Assemblée, M. H. Klebes, vient d'analyser ce rôle de façon approfondie et a conféré sa dimension politique à la notion de « conscience » que notre institution a toujours entendu être.

1. Voir *Die parlamentarische Versammlung als « Politisches Gewissen » Europas*. Heinrich Klebes in *Oesterreich im Europarat*, Oesterreichische Akademie der Wissenschaften, Vienne, 1988.

100. We should ensure that we are worthy of this calling, not only at the level of national and international institutions, but also and especially at the level of the individual citizens of our states, who have elected us: any progress which we may help to bring about in the European Convention on Human Rights will strengthen our role as the political conscience of Europe. Any improvement in the procedures of this convention which we help to bring about will strengthen the Assembly's purpose of being our citizens' best political guarantor of human rights and fundamental freedoms in Europe.

APPENDIX I

**European Ministerial Conference on Human Rights
(Vienna, 19-20 March 1985)**

*Resolution No. 1
on the system of control set up
by the European Convention on Human Rights*

The Ministers taking part in the European Ministerial Conference on Human Rights, held in Vienna on 19 and 20 March 1985,

Recalling that in its Declaration on Human Rights of 27 April 1978, the Committee of Ministers of the Council of Europe expressed its conviction "that it is of paramount importance that the institutions established by the European Convention on Human Rights remain an effective instrument for ensuring the observance of the engagements which result from it";

Considering that, in order to render the implementation of the Convention as effective as possible, it would be desirable for all the High Contracting Parties to be bound by the same obligations, in particular as regards the jurisdiction of the supervisory bodies;

Having examined the report submitted by the Swiss delegation on "The functioning of the organs of the European Convention on Human Rights (assessment, improvement and reinforcement of the international control machinery set up by the convention)", as well as the contributions made by other delegations;

Noting with satisfaction that a number of valuable measures designed to improve the procedure before the convention's organs are set out in the eighth amending protocol to the convention;

Considering the need to continue to evaluate the achievements of the system of control set up by the convention and to examine the possibility of introducing further improvements, including, as appropriate, measures of a more far-reaching nature,

Reaffirm their profound commitment to the human rights protection system established by the convention;

Pay tribute to the outstanding achievements of the European Court and European Commission of Human Rights in the application of the convention;

100. Restons dignes de cette ambition, non seulement sur le plan national et sur le plan international, mais aussi et surtout au niveau des citoyens qui constituent nos Etats et qui nous ont élus: tout progrès que nous contribuerons à apporter à la Convention européenne des Droits de l'Homme renforcera notre rôle de conscience politique de l'Europe. Et toute amélioration des procédures de cette convention, que nous aiderons à garantir, consolidera l'ambition de l'Assemblée d'être le meilleur garant politique de nos concitoyens pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Europe.

ANNEXE I

**Conférence ministérielle européenne
sur les droits de l'homme
(Vienne, 19-20 mars 1985)**

*Résolution n° 1
sur le système de contrôle institué
par la Convention européenne des Droits de l'Homme*

Les ministres participant à la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne les 19 et 20 mars 1985,

Rappelant que, dans sa Déclaration sur les droits de l'homme du 27 avril 1978, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a exprimé la conviction «qu'il est primordial que les organes institués par la Convention européenne des Droits de l'Homme demeurent un moyen effectif d'assurer le respect des engagements qui en résultent»;

Considérant qu'en vue de rendre la mise en œuvre de la convention aussi efficace que possible il serait souhaitable que l'ensemble des Etats parties soient liés par les mêmes obligations concernant, en particulier, la compétence des organes de contrôle;

Ayant examiné le rapport présenté par la délégation de la Suisse sur «Le fonctionnement des organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme (évaluation, amélioration et renforcement du mécanisme international de contrôle institué par la convention)», ainsi que les contributions d'autres délégations;

Notant avec satisfaction que le huitième Protocole d'amendement à la convention apporte un nombre de mesures valables destinées à améliorer la procédure devant les organes de la convention;

Considérant la nécessité de continuer à évaluer les acquis du système de contrôle institué par la convention et d'examiner la possibilité d'apporter de nouvelles améliorations comprenant, si besoin est, des mesures de caractère plus radical,

Réaffirment leur profond attachement au système de protection des droits de l'homme établi par la convention;

Rendent hommage à l'œuvre remarquable accomplie par la Cour et la Commission européennes des Droits de l'Homme dans l'application de la convention;

Urge member states of the Council of Europe to become parties at the earliest possible opportunity to the eighth amending Protocol to the convention concerning the procedure of the Commission and the Court;

Recommend that the Committee of Ministers of the Council of Europe:

a. entrust the existing competent body of experts — enlarged as appropriate — with the task of examining as a matter of priority the possibility of introducing further improvements to the convention's system of control and submitting proposals. This body should bear in mind the views expressed in the Swiss delegation's report as well as the observations made by other delegations;

b. take immediate steps to improve the present working conditions of the convention's organs and their respective supporting staffs and urgently consider further steps, which could include the accommodation of the Council of Europe bodies dealing with human rights in a more adequate building;

Recommend that member states take all the appropriate steps to give the fullest possible effect to the convention and its system of control, and in particular that states which have not yet recognised the right of individual petition and/or the compulsory jurisdiction of the European Court of Human rights re-examine carefully the possibility of doing so.

APPENDIX II

Conclusions by Professor Francis G. Jacobs
at the 2nd Seminar on International and European Law
at the University of Neuchâtel, (14-15 March 1986)
on the merger of the European Court and Commission
of Human Rights¹

Invitent instamment les Etats membres du Conseil de l'Europe à devenir parties aussitôt que possible au huitième Protocole d'amendement à la convention, concernant la procédure de la Commission et de la Cour;

Recommandent au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe:

a. de confier à l'organe compétent existant d'experts — de composition élargie selon les besoins — la tâche d'examiner en priorité la possibilité d'apporter de nouvelles améliorations au système de contrôle de la convention et de soumettre des propositions. Cet organe devrait avoir à l'esprit les vues exprimées dans le rapport de la délégation suisse, ainsi que les observations faites par d'autres délégations;

b. de prendre immédiatement des mesures pour améliorer les conditions de travail des organes de la convention et du personnel mis à leur disposition, et d'examiner avec urgence d'autres mesures qui pourraient comprendre le regroupement dans un bâtiment mieux adapté des services du Conseil de l'Europe qui s'occupent des droits de l'homme;

Recommandent aux Etats membres de prendre toutes les mesures appropriées pour donner dans toute la mesure du possible son plein effet à la convention et à son système de contrôle, et, en particulier aux Etats qui ne l'ont pas encore fait, de réexaminer attentivement la possibilité de reconnaître le droit de recours individuel et/ou la juridiction obligatoire de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

ANNEXE II

Conclusions du professeur Francis G. Jacobs
lors du 2^e Séminaire de droit international et de droit européen
de l'Université de Neuchâtel (14-15 mars 1986)
sur la fusion de la Commission
et de la Cour européennes des Droits de l'Homme¹

1. See "Merger of the European Commission and European Court of Human Rights", *Human Rights Law Journal*, published by N.P. Engel, Kehl, Strasbourg, Arlington, 1987, pp. 189-196.

1. Voir *La fusion de la Commission et de la Cour européennes des Droits de l'Homme*, édition N.P. Engel, Kehl, Strasbourg, Arlington, 1987, p. 214 à 222.