



Panel consultatif (2019)REV

31 juillet 2019

Quatrième rapport d'activité à l'attention du Comité des Ministres

1) Introduction

1. Le présent rapport d'activité est le quatrième rapport du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme (« Panel »). Le premier rapport d'activité portait sur la période allant de la création du Panel, le 10 novembre 2010, au 31 décembre 2013 (document Advisory Panel (2013) 12 du 11 décembre 2013). Le deuxième portait sur la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015 (document Advisory Panel (2016) 1 du 25 février 2016). Le troisième portait sur la période allant du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2017, date de fin du mandat des quatre membres du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme et dresse, dans ses conclusions, le bilan de six années de fonctionnement (document Advisory Panel (2017) 2 du 30 juin 2017, paragraphe 56 sqq). Le présent rapport couvre la période allant du 1^{er} juillet 2017 au 7 mai 2019, date à laquelle le mandat de la Présidente du Panel expire.
2. Pendant la période allant du 1^{er} juillet 2017 au 7 mai 2019, le Panel a examiné les curriculum vitae de 36 candidats (y compris les candidats de remplacement). Malgré le défi que représente cette charge de travail, le Panel (dont le travail est entièrement bénévole) a réussi à maintenir la qualité de l'examen et de l'évaluation des candidats, tout en respectant souvent des délais très serrés.

2) Mandat du Panel et rôle dans la procédure d'élection

3. Le Panel a été créé par la Résolution CM/Res(2010)26, adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 2010. Cette décision s'inscrivait dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken du 19 février 2010, qui appelait les Hautes Parties contractantes à assurer « *que les critères de la Convention relatifs aux conditions d'exercice de la fonction de juge à la Cour, notamment des compétences en droit public*

international et concernant les systèmes légaux nationaux ainsi que de bonnes connaissances au moins d'une langue officielle, soient pleinement respectés ».

4. Aux termes de la Résolution CM/Res(2010)26, le mandat du Panel consiste à formuler à l'intention des Hautes Parties contractantes des avis sur la question de savoir si les candidats à l'élection de juge à la Cour remplissent les critères prévus par l'article 21§1 de la CEDH, ainsi libellé :

« Les juges doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire ».

Le Panel est en outre tenu de transmettre son avis au sujet des candidats de chaque liste à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (« APCE »).

5. Pour obtenir l'avis du Panel, les gouvernements doivent lui transmettre les noms et curriculum vitae des trois candidats sélectionnés au niveau national, qui seront ensuite soumis à l'APCE. Après avoir donné son avis au gouvernement concerné, le Panel en informe l'APCE.
6. Le Panel adresse ses avis en premier lieu aux Hautes Parties contractantes et fonctionne indépendamment de l'APCE qui, conformément à l'article 22 de la Convention, élit les juges. Toutefois, en prévoyant que les avis du Panel sont aussi transmis à l'APCE, la Résolution CM/Res(2010)26 laisse clairement entendre que cette dernière et en particulier sa commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme devraient, dans toute la mesure du possible, mettre à profit les compétences spécialisées du Panel en tenant compte de ses avis. La pleine prise en compte des avis du Panel devrait être considérée comme complémentaire des prérogatives de l'APCE en ce qui concerne l'élection des juges au titre de la Convention. Le Panel contribue à veiller à ce que l'APCE dispose de trois candidats qui satisfont pleinement aux critères de la Convention, parmi lesquels elle pourra élire un nouveau juge. L'APCE elle-même (et de fait la Convention) exige la présentation de trois candidats hautement qualifiés dans chaque liste.

3) Membres du Panel

7. Pendant la période de référence, le Panel se composait des membres ci-dessous :

Mme Nina Vajić (Croatie) (Présidente)

Mr Christoph Grabenwarter (Autriche)

Mme Lene Pagter Kristensen (Danemark)

Mme Maria Gintowt-Jankowicz (Pologne)

M. Bernard Stirn (France);

M. Maarten Feteris (Pays-Bas);

Sir Paul Mahoney (Royaume-Uni).

8. Le 5 juillet 2017, les Délégués des Ministres ont reconduit **M. Christoph Grabenwarter (Autriche)** dans ses fonctions et ont nommé **MM. Bernard Stirn (France), Maarten Feteris (Pays-Bas) et Paul Mahoney (Royaume-Uni)** pour siéger au sein du Panel consultatif pour un mandat complet prenant fin le 30 juin 2020.
9. Le 12 octobre 2018, les Délégués des Ministres ont reconduit dans ses fonctions **Mme Lene Pagter Kristensen (Danemark)** pour un deuxième mandat complet de trois ans prenant fin le 8 octobre 2021. Le 13 février 2019, ils ont reconduit dans ses fonctions **Mme Maria Gintowt-Jankowicz (Pologne)** pour un deuxième mandat complet de trois ans prenant fin le 30 mars 2022.
10. Afin de remplacer **Mme Nina Vajić** (déjà reconduite dans ses fonctions sans possibilité de reconduction), le Comité des Ministres a lancé un appel de propositions à nomination en avril 2019.
11. Compte tenu de l'expiration du mandat de la Présidente du Panel, **Mme Nina Vajić**, le 7 mai 2019 et de l'impossibilité de le renouveler, le Panel a élu à la fin de la réunion qu'il a tenue en avril 2019 à Zagreb, **M. Christoph Grabenwarter** Président et **Sir Paul Mahoney** Vice-Président.
12. Les membres du Panel se félicitent que les lettres d'appel à candidatures en vue de pourvoir un poste vacant mentionnent désormais explicitement l'exigence d'une bonne connaissance d'au moins une des deux langues officielles du Conseil de l'Europe (anglais ou français) et une connaissance passive de l'autre. Cela permet de réduire les coûts en rendant la traduction et l'interprétation superflues et facilite l'organisation de conférences téléphoniques.
13. Contrairement aux membres d'autres organes d'experts indépendants du Conseil de l'Europe, les membres du Panel ne perçoivent aucun honoraire lorsqu'ils travaillent chez eux, ni dans les autres cas. Les membres ne sont remboursés de leurs frais que lorsqu'ils sont en mission dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

4) Méthodes de travail

14. La procédure d'élection d'un juge débute par l'envoi d'une lettre du Secrétaire général de l'APCE invitant la Haute Partie contractante concernée à soumettre une liste de trois candidats dans un certain délai. L'APCE envoie ce courrier jusqu'à 14 mois avant l'élection du juge. La lettre attire également l'attention des Hautes Parties contractantes sur l'existence du Panel. Une copie est envoyée au secrétariat du Panel.
15. A réception de la lettre de l'APCE, le Panel envoie immédiatement un courrier distinct à la Haute Partie contractante pour lui rappeler sa mission et ses méthodes de travail et l'inviter à communiquer les noms et les curriculums vitae des candidats, ainsi que des informations sur la procédure nationale de sélection.
16. D'après ses Règles de fonctionnement (vi), le Panel informe les Hautes Parties contractantes de ses avis au plus tard quatre semaines après la soumission des curriculums vitae. Pour avoir le temps de demander d'éventuelles informations complémentaires, il invite les gouvernements à soumettre les curriculums vitae au moins six semaines avant l'expiration du délai de soumission des listes de candidats à l'APCE. Le secrétariat du Panel collabore avec le secrétariat de l'APCE en vue de coordonner, dans la mesure du

possible, la remise des avis du Panel avec le calendrier des réunions de la commission de l'APCE sur l'élection des juges.

17. Le point (iii) des Règles de fonctionnement dispose que la procédure du Panel est une procédure écrite. Toutefois, le point (iv) permet d'organiser des réunions « lorsqu[e le Panel] l'estime nécessaire à l'exercice de ses fonctions ».
18. Dès qu'il a reçu les curriculum vitae et les informations sur la procédure nationale de sélection, le secrétariat les transmet aux membres du Panel en les priant de faire des commentaires dans un délai maximum de cinq jours ouvrés. Si nécessaire, des vidéoconférences ou des conférences téléphoniques sont organisées.
19. Le Panel tente autant que possible d'adopter ses avis définitifs sur les candidats par consensus. Si cela s'avère impossible, les décisions sont prises à une majorité qualifiée de cinq voix (voir point (ii) des Règles de fonctionnement).
20. Le point (viii) des Règles de fonctionnement dispose que le Panel peut demander des informations complémentaires ou des éclaircissements à la Haute Partie contractante au sujet de tout candidat qu'il évalue. Si les membres ont besoin d'informations complémentaires de la part de la Haute Partie contractante, la demande est faite dans les cinq jours ouvrés.
21. D'après le point VI des Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, un gouvernement doit aussi, lorsqu'il transmet sa liste de candidats au Panel, communiquer des informations sur la procédure nationale de sélection qui a été suivie. Si le Panel n'est pas expressément invité à examiner les détails de la procédure nationale de sélection, il est évident que l'obligation de fournir ces informations n'est pas dépourvue d'objet. Il est impossible que le Panel ne tienne pas compte de toutes les informations dans l'accomplissement de sa tâche. En conséquence, lors de la réunion qu'il a tenue les 28 et 29 avril 2019, le Panel a décidé qu'il attirerait au besoin l'attention sur certains aspects des informations données par le gouvernement sur la procédure nationale de sélection, concernant notamment le respect des exigences minimales d'équité et de transparence, comme la Commission permanente de l'APCE l'indique au paragraphe 8.2.2 de sa Résolution 2248 (2018) (cité au paragraphe 27 ci-dessous). Le Panel est naturellement prêt à donner à la commission de l'APCE sur l'élection des juges toutes les explications nécessaires dans le cadre de la procédure décrite au paragraphe 8.1 de la Résolution 2248 (2018).
22. Si le Panel juge tous les candidats qualifiés, il en informe la Haute Partie contractante sans autre commentaire, comme prévu au paragraphe 5.2 de la Résolution CM/Res (2010)26. D'autres informations sur d'autres questions comme la procédure nationale de sélection peuvent être ajoutées par écrit et des explications peuvent être données lors de la séance d'information avec la commission de l'APCE.
23. Si les membres du Panel ont des doutes sur les qualifications d'un candidat, le Panel demande des informations complémentaires ou des précisions au gouvernement concerné. Normalement, les demandes sont formulées par écrit.
24. Dans les cas où le Panel considère qu'un ou plusieurs candidats ne satisfont pas aux critères, la Haute Partie contractante concernée devrait lui soumettre de nouveaux

candidats. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si la Haute Partie contractante doit rouvrir toute la procédure de sélection nationale afin d'identifier des candidats de remplacement qualifiés ou si elle peut simplement présenter un ou plusieurs autres candidats de la procédure de sélection antérieure. Il n'est pas possible de répondre à cette question dans l'abstrait. En fonction de la procédure de sélection nationale et de la qualité des candidats participants, il peut, dans certains cas, être justifié de ne pas ouvrir une nouvelle procédure, en particulier si un seul candidat doit être remplacé. Il convient de rappeler à cet égard que le CDDH a « suggéré d'avoir au moins un candidat 'de réserve' pour le cas où la liste initiale devait soulever des objections de la part du Panel consultatif. Tout en reconnaissant que cela peut ne pas être toujours acceptable pour des personnalités juridiques de grande renommée au sein de leurs juridictions, le CDDH recommande néanmoins aux États parties d'envisager d'adopter une telle pratique si les circonstances le permettent » (rapport du CDDH sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, CM(2013)175, paragraphe 39). Dans d'autres cas, en particulier lorsque deux ou trois candidats sont jugés non qualifiés, il est difficile d'imaginer que d'autres candidats de la même procédure de sélection seraient plus qualifiés que ceux qui ont été choisis puis rejetés par le Panel (sauf si des candidats plus méritants ont été écartés pour des raisons extérieures, ce qui en soi témoignerait de graves défauts dans la procédure de sélection initiale). Il convient de noter que ces dernières années, le Panel a renvoyé plus souvent aux principes formulés dans ses rapports d'activité pour motiver le rejet d'une candidature.

25. Conformément au paragraphe 5.4 de la Résolution CM/Res(2010)26, le Secrétaire du Panel fait part de l'avis du Panel sur les candidats au Secrétaire général de l'APCE. Si le Panel a rejeté des candidats, les raisons qu'il a données à la Haute Partie contractante pour justifier ce rejet sont reproduites dans la lettre adressée au Secrétaire général de l'APCE et elles peuvent aussi être expliquées lors de la séance d'information avec la commission de l'APCE sur l'élection des juges à laquelle participe le/la Président(e) ou un(e) représentant(e) du Panel. Pour ce qui est des candidats que le Panel a jugé qualifiés, seule cette conclusion est communiquée, sans autre commentaire, comme prévu au paragraphe 5.2 de la Résolution CM/Res (2010)26.

26. La Commission permanente de l'APCE a adopté, le 23 novembre 2018, la Résolution 2248 (2018) et un rapport de M. Boriss Cilevičs sur la procédure d'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme.

27. Conformément à cette Résolution :

« 8.1. le/la président(e) ou un(e) représentant(e) du Panel consultatif est invité(e) par le/la président(e) de la commission sur l'élection des juges à exposer les motifs de l'avis du Panel sur les candidats aux séances d'information organisées avant chaque groupe d'entretiens;

8.2. une liste de candidats est rejetée:

8.2.1. si les candidats ne satisfont pas tous aux conditions définies à l'article 21.1;

8.2.2. si la procédure nationale de sélection n'a pas satisfait aux exigences minimales d'équité et de transparence;

8.2.3. si le Panel consultatif n'a pas été dûment consulté;

8.3. la proposition de rejet d'une liste de candidats par la commission sur l'élection des juges est adoptée à la majorité des voix exprimées;

8.4. les membres de la commission sur l'élection des juges originaires du pays dont la liste est examinée ne sont pas autorisés à voter en commission sur le rejet éventuel de la liste de leur pays ni sur les préférences à exprimer parmi les candidats qui y figurent. »

28. Dans la même résolution, la Commission permanente de l'APCE invite aussi la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles à examiner les changements proposés dans la procédure d'élection à l'Assemblée qui nécessiteraient des amendements au Règlement. La Résolution 2278 (2019) de l'APCE modifie, à son paragraphe 2.4, le Règlement de l'Assemblée en ce qui concerne la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (voir l'annexe 3).
29. À leur 1317^e réunion tenue le 30 mai 2018, les Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe ont chargé leur Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) de suivre les mesures à prendre en vertu de la Déclaration de Copenhague sur les moyens de garantir l'efficacité continue du système de la Convention européenne des droits de l'homme. Le GR-H a examiné cette question lors de cinq réunions tenues en 2018 et transmis les projets de décision aux Délégués pour adoption. Les Délégués des Ministres ont adopté les décisions à leur 1333^e réunion le 9 janvier 2019.
30. Au paragraphe 4 des Décisions, les Délégués des Ministres « jugent positive la décision prise par l'Assemblée parlementaire de rejeter une liste de candidats si le Panel n'a pas été dûment consulté ». Le paragraphe 5 des Décisions rappelle l'importance de l'avis d'expert donné par le Panel, et encourage les États parties à consulter davantage le Panel et à dialoguer avec lui avant de transmettre leur liste de candidats à l'Assemblée parlementaire. Au paragraphe 6 des Décisions les États sont appelés à ne pas transmettre de listes de candidats à l'APCE si le Panel a rendu un avis négatif au sujet d'un ou de plusieurs candidats et il est noté avec satisfaction que dans une telle situation, le point de vue du Panel est de plus en plus souvent pris en compte par l'APCE. Au paragraphe 7 des Décisions, les Délégués des Ministres se félicitent de la participation du/de la Président(e) ou du/de la représentant(e) du Panel aux séances d'information de la commission de l'Assemblée sur l'élection des juges. Ils encouragent aussi l'APCE et le Panel à continuer de développer leur interaction.

5) Sources d'information

31. En plus des curriculum vitae et de tous autres renseignements communiqués par les gouvernements à sa demande, le Panel a reçu à plusieurs occasions des informations non sollicitées provenant de diverses sources (par exemple, des organisations non gouvernementales et des particuliers). Le Panel ne recherche pas activement des informations provenant de telles sources.
32. Il convient de souligner que le Panel n'a jamais rejeté un candidat au motif qu'il ne serait pas qualifié sur la base d'informations reçues d'une autre source que le gouvernement. Le Panel ne tient pas systématiquement compte des informations non sollicitées. Toutefois, conformément à la politique des années précédentes, il n'exclut pas de poser des questions à un gouvernement au vu d'informations non sollicitées s'il le juge nécessaire pour confirmer pleinement qu'aucun candidat n'a les compétences et les qualifications requises. En tout état de cause, l'évaluation finale, par le Panel, de l'aptitude d'un candidat ne sera fondée que sur les documents fournis par le gouvernement concerné, y compris les réponses aux questions.

6) Organisation de réunions, budget et secrétariat

33. Le Panel s'est réuni à quatre reprises entre le 1^{er} juillet 2017 et le 7 mai 2019. La liste de toutes les réunions est reproduite à l'annexe I. Toutes les réunions ont servi à évaluer les listes de candidats, à arrêter les méthodes de travail du Panel et à envisager les moyens d'améliorer encore les relations avec la commission de l'APCE sur l'élection des juges ainsi qu'à réfléchir aux moyens de renforcer le rôle du Panel dans le processus d'élection/sélection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme. Elles ont aussi été l'occasion pour les nouveaux membres du Panel de se présenter et de se familiariser avec les méthodes de travail de ce dernier.
34. Les membres du Panel ont reconnu que, bien qu'un échange d'informations ainsi que la transmission d'avis puissent se faire et se fassent efficacement par écrit, un échange de vues constructif et fructueux ne peut, dans certaines circonstances, se faire qu'en réunion. Cela a été particulièrement important lors de questions complexes, telles que les critères d'évaluation des qualifications des candidats, les relations avec les autres parties prenantes à la procédure d'élection ou l'examen de listes de candidats qui donnent lieu à des difficultés exceptionnelles. Le Panel n'a pas organisé et ne propose pas d'organiser des réunions à intervalles réguliers. Il n'en organise que si cela est justifié au regard tant de la charge de travail que de l'importance des questions à examiner. Dans la plupart des cas, les membres du Panel sont parvenus à leurs avis définitifs exclusivement via la procédure écrite.
35. Pour organiser les réunions de la manière la plus économique possible, le Panel s'est réuni dans des lieux mis gracieusement à sa disposition par l'intermédiaire de ses membres issus de divers pays, comme à Paris, à l'invitation du Conseil d'État français, à Vienne, à l'invitation de la Cour constitutionnelle autrichienne ou à Zagreb, à l'invitation de la faculté de droit de l'université de Zagreb. Toutes les réunions se sont déroulées sans interprétation, car tous les membres présents avaient au moins une connaissance passive des deux langues officielles. Les réunions ont aussi été organisées de manière à réduire le nombre de nuitées à une si possible.
36. La Présidente s'est aussi entretenu avec les principales parties prenantes au processus d'élection, dont le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, le Secrétaire général de l'APCE, le président de la commission sur l'élection des juges et le Président du Comité des Ministres. Il a apprécié ces échanges qui ont été des occasions importantes d'expliquer l'approche et les critères d'évaluation du Panel et de mieux comprendre le processus parlementaire.
37. La Présidente a eu, le 7 mars 2018 et le 27 mars 2019, des échanges de vues fructueux avec le Comité des Ministres. Le texte des deux interventions est reproduit à l'annexe II. Le Président a aussi pris part à un échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) du Comité des Ministres le 18 octobre 2018 à Strasbourg.
38. Pour 2018 et 2019, la ligne budgétaire prévue pour le Panel dans le budget ordinaire du Conseil de l'Europe s'est élevée à 37 800 € par an. La Direction du conseil juridique et du droit international public (DLAPIL) fournit des services de secrétariat au Panel, en plus de ses missions statutaires, sans aucune compensation.

7) Critères d'évaluation des qualifications des candidats

39. En vertu de l'article 21§1 de la CEDH, les juges « *doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire* ». Le Panel révisé en permanence l'application de cette disposition au vu de son expérience. Il prend aussi dûment en considération les Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme¹. Comme l'indique le document, la disposition traduit l'idée qu'une personne peut atteindre le niveau de compétences ou d'expériences envisagé par l'article 21§1 de la CEDH par le biais de deux voies professionnelles :
- (i) une expérience judiciaire et
 - (ii) la reconnaissance en tant que jurisconsulte.
40. Avant de faire référence plus en détail à ces deux aspects des qualifications nécessaires pour exercer la fonction de juge à la Cour, il convient à ce stade de mentionner brièvement l'obligation de jouir de « la plus haute considération morale » mentionnée à l'article 21.1 de la CEDH, même si pendant la période couverte par le présent rapport, le Panel n'a eu à traiter d'aucune question à ce propos. De fait, il semble que d'une manière générale, ce critère soit rarement considéré comme un problème. A cet égard, on peut citer le premier rapport d'activités du Panel consultatif (décembre 2013), qui indique au paragraphe 28 : « Dans ses discussions, le Panel a mentionné, parmi les principales composantes de cette exigence, des qualités comme l'intégrité, un grand sens des responsabilités, le courage, la dignité, la diligence, l'honnêteté, la discrétion, le respect d'autrui et l'absence de condamnation pour des infractions pénales, ainsi que (évidemment) l'indépendance et l'impartialité »². Bien entendu, le Panel doit partir du principe qu'un juge ou un juriste présenté comme candidat par un gouvernement jouit de la plus haute considération morale, en l'absence d'élément objectif, tel qu'une condamnation pour infraction disciplinaire ou criminelle, dans les informations qui lui ont été communiquées. Comme indiqué par le Panel dans son dernier rapport, il n'est pas expressément habilité à convoquer les candidats à des entretiens et, dans ces circonstances, il est en tout état de cause difficile de se faire une idée du caractère des candidats, à moins que celui-ci n'apparaisse de manière évidente.
41. Les critères prévus à l'article 21§1 de la CEDH, bien que rédigés dans des termes très généraux, doivent être compris et appliqués dans le cadre de la Convention dans son ensemble. L'objet et le but de la Convention, en tant qu'instrument visant à protéger des droits concrets et effectifs et non pas théoriques ou illusoire, devraient par conséquent être pris en compte dans son interprétation et application. L'application effective de la Convention est tributaire de la volonté des autorités nationales de se conformer aux arrêts de la Cour. Pour qu'elles aient cette volonté, le raisonnement de la Cour doit être de grande qualité et sa réputation incontestable. L'établissement et le maintien de la réputation de la Cour est un processus de longue haleine qui dépend, dans une large mesure, de la qualité et de l'expérience des juges. La Cour elle-même a souligné l'importance de la qualité des juges pour asseoir son autorité³. Le fait que les juges de la Cour aient occupé des postes de haut niveau dans les États membres aura sans aucun

¹ CM(2012)40.

² Le Panel a aussi fait référence à la Résolution sur l'éthique judiciaire adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme réunie en plénière en 2008.

³ Voir l'Avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme du 12 février 2008.

doute des répercussions positives sur la réputation de la Cour. Dans l'hypothèse, par exemple, où un nombre disproportionné de juges seraient relativement jeunes, n'auraient pas suffisamment d'expérience et n'auraient pas occupé un poste de premier plan dans le système judiciaire national ou dans le monde universitaire, cela pourrait avoir une incidence négative sur l'acceptation de la jurisprudence de la Cour. En résumé, pour remplir les objectifs de la Convention, une juridiction doit voir reconnaître son autorité et être respectée par les systèmes judiciaires nationaux au plus haut niveau et dans les Etats membres en général. Si cela a son importance pour le prestige et la réputation de la Cour en tant que telle, cela favorise aussi un dialogue respectueux entre la Cour et les plus hautes juridictions nationales. Cela est également essentiel pour la mise en œuvre des droits de la Convention au niveau national conformément à la jurisprudence de la Cour qui, à son tour, contribue à la réduction du nombre d'affaires dont cette dernière est saisie.

42. Le Panel a continué d'examiner **les critères figurant à l'article 21§1 de la CEDH**, sous différents angles, à la lumière de l'expérience concrète qu'il a acquise en évaluant les très nombreux candidats ayant postulé ces deux dernières années. Cela étant, les grands principes qui sous-tendent les critères à appliquer, comme indiqué dans le premier rapport d'activités, restent fondamentalement inchangés. **En termes très généraux, ces principes consistent notamment en une expérience professionnelle de haut niveau exercée sur une longue période.** Le Panel s'attache à se faire une idée très complète de chaque candidat et procède à une évaluation globale de toutes ses qualités, quel que soit son parcours professionnel, afin de déterminer s'il est apte à exercer la fonction de juge à un haut niveau, qui convienne à une juridiction constitutionnelle ou internationale (la connaissance des droits de l'homme, pour importante qu'elle soit, n'étant qu'un élément parmi d'autres).
43. Du fait de la nature, du statut et du rôle paneuropéen de la Cour européenne des droits de l'homme, ses membres sont censés posséder déjà, au moment de leur élection, **toutes les qualités judiciaires pleinement développées qui sont le fruit d'une longue expérience.** Il semble improbable qu'un candidat relativement jeune présente de telles qualités. Cela étant, de nombreux pays ont du mal à trouver trois candidats disposant d'une longue expérience professionnelle. Il est donc d'autant plus important que les Hautes Parties contractantes diffusent largement les appels à candidatures au niveau national afin d'attirer le plus grand nombre de candidats qualifiés.
44. Une longue expérience professionnelle revêt une importance particulière dans une cour internationale dont les membres sont élus pour un seul mandat, d'une durée de neuf ans. En outre, même le juge le plus expérimenté a besoin de temps pour se familiariser avec les pratiques et le fonctionnement quotidien d'une institution judiciaire comme la Cour.
45. Aux fins du présent document, les considérations qui précèdent ont nécessairement été exprimées dans les termes les plus généraux, mais elles montrent bien que les Hautes Parties contractantes, lorsqu'elles présentent une liste de candidats, et l'APCE, lorsqu'elle décide quel candidat élire comme membre de la Cour, doivent avoir conscience du fait que leurs décisions en la matière sont d'une importance tout à fait capitale et requièrent un examen minutieux et approfondi, car il s'agit de présenter ou d'élire des candidats **possédant une très grande expérience professionnelle et des qualifications incontestables.**

Qualifications pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires

46. Le Panel doit naturellement fonder ses avis sur le libellé de l'article 21.1 de la CEDH, c'est-à-dire sur l'expression « hautes fonctions judiciaires ». Il semblerait que cette expression englobe les juges ayant siégé dans les juridictions nationales suprêmes et constitutionnelles, mais exclue les juges de juridictions nationales inférieures comme les tribunaux de première instance, à moins qu'ils ne puissent prétendre par ailleurs au statut de juriste. Il ne faut pas interpréter la disposition de façon purement littérale, mais de manière concrète, en tenant compte de sa finalité et la lumière de l'exigence d'une expérience professionnelle de haut niveau exercée sur une longue période (par. 4.2 ci-dessus). Compte tenu de la grande diversité des règles nationales en matière d'accès aux juridictions constitutionnelles et suprêmes, même si des candidats ont occupé des fonctions dans une juridiction nationale suprême, le Panel estime qu'ils ne doivent pas être considérés automatiquement, pour cette seule raison, comme remplissant les conditions requises pour être candidats à l'élection à la Cour. Néanmoins, un juge ayant effectivement exercé auprès d'une cour suprême pendant un grand nombre d'années devrait en principe avoir les compétences requises. D'autres facteurs peuvent constituer des critères essentiels : par exemple, posséder une expérience professionnelle d'une durée significative à un haut niveau, avoir été membre de juridictions internationales et avoir publié des ouvrages ou des articles importants.
47. A cet égard, il convient de garder à l'esprit que les structures judiciaires varient beaucoup d'un pays à l'autre. Ainsi, dans certains pays, une personne peut être choisie pour siéger dans une Cour suprême (qui se compose souvent de nombreux membres) à un âge relativement jeune, en raison de son aptitude innée, sans avoir une grande expérience judiciaire. Il y a différents moyens de pallier ce manque d'expérience dans une structure nationale ; au fil du temps, le juge acquerra une certaine réputation dans la juridiction nationale, à mesure que se développeront son savoir-faire et son expérience judiciaires. D'un autre côté, certains systèmes nationaux exigent qu'un candidat ait exercé en qualité de juge pendant dix à quinze ans au minimum avant de pouvoir être élu à un poste dans la plus haute juridiction. Dans la logique de l'appréciation globale des compétences d'un candidat, il va de soi que l'entièreté de la carrière judiciaire est prise en compte, et que le Panel examine notamment si le candidat a siégé dans un tribunal ayant à connaître, directement ou indirectement, de l'application des droits de l'homme ou de questions complexes d'interprétation du droit.
48. Le Panel constate une fois de plus avec inquiétude que de très nombreux candidats n'ont pas encore suffisamment d'expérience dans le domaine judiciaire. Malgré l'excellence de nombreuses candidatures, le Panel continue de déplorer le nombre relativement faible de candidats ayant une longue expérience dans une juridiction de degré supérieur, en particulier dans la plus haute juridiction, au niveau national. Il est d'avis que les Hautes Parties contractantes devraient prendre toutes les mesures raisonnables possibles pour encourager un plus grand nombre de juges très expérimentés des plus hautes juridictions à se porter candidats à l'élection à la Cour.

Juristes possédant une compétence notoire

49. L'article 21.1 de la CEDH fait aussi mention de « juristes possédant une compétence notoire ». Il va sans dire que les juges et les juristes jouent un rôle d'égale importance en tant que membres d'une juridiction telle que la Cour européenne des droits de l'homme. Tout est question d'équilibre entre compétences et expérience.

Dans sa lettre du 9 juillet 2010 aux Délégués des Ministres, Jean-Paul Costa, alors Président de la Cour, écrivait : « Un “jurisconsulte possédant une compétence notoire” doit pour sa part avoir une grande expérience de la pratique et/ou de l’enseignement du droit, ce qui implique généralement dans le second cas d’avoir publié des travaux importants. On peut aussi trouver un signe objectif de cette qualité dans le temps passé dans une chaire d’enseignement. » Le fait d’avoir travaillé dans des équipes au niveau international serait un atout important, car les juges devraient être capables d’exercer dans un organe collectif tel qu’une cour, dans un environnement international, qui représente différentes traditions juridiques.

50. Ces observations témoignent elles aussi de **l’importance d’élire à la Cour des personnes possédant une très grande expérience professionnelle**. Le Panel, qui approuve la description faite par l’ancien président de la Cour, estime qu’un juriste a généralement atteint le niveau correspondant à «une compétence notoire» lorsqu’il a été professeur dans une université de renom pendant de nombreuses années et a publié des travaux importants, y compris des travaux concernant la protection des droits de l’homme et la relation entre ces droits et les fonctions constitutionnelles des Etats. Ainsi, **être "jurisconsulte" ne signifie pas seulement avoir de bonnes qualités et une bonne expertise en tant qu'avocat à un certain niveau. On peut avoir acquis une bonne connaissance des droits de l'homme et de la Convention en suivant des cours sur le sujet et en écoutant des conférences. Cependant, en l'absence d'une longue expérience académique ou professionnelle et de publications importantes, un avocat peut ne pas être qualifié de "jurisconsulte possédant une compétence notoire", malgré une solide connaissance du droit de la Convention.** Un très grand nombre de diplômés de troisième cycle ayant une expérience modeste auraient une solide connaissance de ce type de droit. De même, on ne peut pas dire qu’un professeur dans un domaine pertinent du droit remplit automatiquement les critères de l’article 21(1) de la CEDH si sa nomination est d’origine récente et que son expérience professionnelle est limitée. Il serait également utile de savoir si le juriste a acquis de l’expérience en participant, par ses conseils ou sa comparution, à des affaires relatives à la protection de ces droits ou à d’autres affaires constitutionnelles portées devant des juridictions nationales ou internationales.
51. Il convient à ce stade d’expliquer que bon nombre, si ce n’est la plupart, des candidats écartés par le Panel pour non-conformité aux critères énoncés à l’article 21.1 de la CEDH sont d’excellents spécialistes du droit et jouissent sans nul doute d’une solide réputation auprès de leurs pairs, leur carrière étant relativement courte, **ils n’ont pas encore acquis une expérience suffisamment longue ou vaste pour que l’on puisse affirmer qu’ils possèdent toutes les qualités judiciaires requises en vue de l’élection**. L’article 21.1 de la CEDH concerne l’élection de personnes au poste de juge et non simplement la recherche d’experts compétents.
52. Si l’expérience d’un jurisconsulte dans le domaine du droit de la Convention ou dans des domaines juridiques s’y rapportant est un facteur essentiel à prendre en compte, il faut garder à l’esprit que les compétences essentielles nécessaires pour statuer sur des affaires relatives à la Convention peuvent être acquises de diverses manières, autrement qu’en travaillant sur ces questions au quotidien. On peut affirmer qu’un professeur de droit international européen et/ou public pourrait normalement être vu comme possédant les compétences requises dans le domaine couvert par la juridiction de la Cour, même s’il n’est pas spécialisé dans les droits de l’homme ou les droits fondamentaux, et que cela vaut également pour les professeurs de droit constitutionnel. **Les professeurs** spécialisés dans ces domaines, ou dans d’autres, devraient toutefois s’être véritablement investis,

pendant leur carrière, dans des questions de droits de l'homme liées à leur domaine juridique ; par exemple, un professeur de droit pénal peut avoir travaillé sur le droit à la liberté, la prééminence du droit, l'équité des procès, etc. **Il est aussi possible de choisir des personnes autres que des professeurs, telles que des avocats ou des spécialistes du droit, travaillant dans le domaine public (y compris politique) ou privé, notamment lorsque de nombreuses années de pratique professionnelle leur ont donné une connaissance intime du fonctionnement des tribunaux, à condition que ces personnes, du fait de leur très grande expérience, puissent être considérées comme des « jurisconsultes possédant une compétence notoire ».**

53. Il peut aussi arriver qu'un juge ne remplissant pas les conditions de l'article 21§1 de la CEDH « pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires » respecte néanmoins le critère de jurisconsulte « possédant une compétence notoire » pour avoir mené une carrière universitaire parallèle et publié dans ce cadre d'importants travaux dans des domaines juridiques pertinents.

Autres facteurs pertinents

54. Le Panel tient aussi compte de l'exigence d'équilibre entre les sexes, même si les Hautes Parties contractantes ont, au cours de la période couverte par le présent rapport, toujours respecté cette exigence en inscrivant au moins une femme sur leur liste. À une occasion, le Panel a examiné et accepté une liste de candidats d'un seul sexe, car ces candidats (des femmes) appartenaient au sexe sous-représenté à la Cour (c'est-à-dire représentant moins de 40 % du nombre total de juges).

8) Examen des *curriculum vitae* des candidats de 2017 à 2019

55. Au cours de la période comprise entre le 1^{er} juillet 2017 et le 7 mai 2019, le Panel a examiné 11 listes de candidats et a toujours été dûment consulté.
56. Les listes de candidats comptaient environ 41 % de juges, 30 % de professeurs d'université, 19 % de juristes en exercice et 8 % d'autres professions (par exemple de hauts fonctionnaires ayant une formation juridique).
57. Pour cinq pays, le Panel a estimé que tous les candidats inscrits sur les listes étaient qualifiés au sens de l'article 21.1 de la CEDH sans demander d'informations complémentaires.
58. Pour toutes les autres listes, le Panel a demandé des informations complémentaires sur un ou plusieurs des candidats proposés et sur la procédure nationale de sélection (les demandes d'informations complémentaires sont devenues la règle plutôt que l'exception). En ce qui concerne cinq listes, il a conclu, en définitive, que les candidats satisfaisaient aux exigences de l'article 21.1 de la CEDH. Dans deux cas, il a émis un avis négatif. Les candidats concernés ont été remplacés par le gouvernement. Dans un cas, le candidat s'est retiré, mais le candidat qui l'a remplacé n'a pas été jugé qualifié.
59. Dans un cas, le Panel n'a pas pu atteindre la majorité requise au sujet d'un candidat qui n'a pas par la suite été remplacé sur la liste soumise à l'APCE.
60. Le Panel relève certains retards dans la présentation de la liste des candidats : deux mois dans un cas et un mois dans deux cas. Dans un cas, aucune liste ou autre information n'a

été soumise, d'où à ce jour un retard de sept mois. Bien que le Panel mette tout en œuvre pour traiter rapidement les listes, il ne peut de toute évidence émettre un avis qu'après les avoir reçues.

61. Malgré une lourde charge de travail au cours de la période comprise entre 2017 et avril 2019, le Panel a transmis ses premiers avis dans les délais prévus par la Résolution CM/Res(2010)26 (soit quatre semaines). Cela étant, un complément d'information ayant été demandé dans 80 % des cas, le délai moyen de communication de l'avis définitif a été de six semaines. Les retards d'un et deux mois mentionnés précédemment ont été compensés par la rapidité des procédures menées devant le Panel et l'élection à l'APCE a eu lieu dans les délais initialement prévus.

9) Conclusions et perspectives

62. « Si les juges n'ont pas l'expérience et l'autorité nécessaires, le système échouera », écrivait Jean-Paul Costa, alors président de la Cour européenne des droits de l'homme, au Comité des Ministres le 9 juillet 2010. Six mois plus tard, le Comité des Ministres a créé le Panel consultatif pour « formuler à l'intention des Hautes Parties contractantes des avis sur la question de savoir si les candidats à l'élection à la fonction de juge à la Cour européenne des droits de l'homme remplissent les critères prévus par l'article 21§1 de la Convention européenne des droits de l'homme » (voir paragraphes 3 et 4 ci-dessus).
63. La seule armure d'un tribunal est la confiance que lui portent les citoyens. Le Comité des Ministres a lui-même souligné à maintes reprises que l'efficacité globale du système de la Convention est tributaire du degré de confiance dont jouit l'autorité judiciaire de la Cour. Les normes minimales communes en matière de protection des droits de l'homme en Europe sont définies par la Cour et doivent être pleinement respectées par toutes les Hautes Parties contractantes, en particulier au niveau gouvernemental et judiciaire. D'où la nécessité primordiale que la Cour soit composée de juges possédant une expérience professionnelle suffisamment vaste et solide pour que leurs décisions recueillent le respect et la confiance de leurs homologues exerçant dans les cours suprêmes et constitutionnelles nationales.
64. Pendant ses neuf années d'existence, le Panel a examiné 57 listes de candidats (17 listes au cours des trois premières années de son existence, 17 listes en 2014-2016, 12 en 2016-premier semestre 2017 et onze listes en 2017- avril 2019) émanant de 43 États membres. Sur la base de cette expérience unique, le Panel constate avec satisfaction que, d'une manière générale, la qualité des candidats présentés s'est améliorée, en partie au moins en raison de l'existence du Panel. Le Panel a demandé aux gouvernements de se préoccuper de la qualité des candidats, ce qui peut être à conduit certains d'entre eux à s'intéresser davantage à la question.
65. Globalement, la conformité avec les avis du Panel s'est améliorée au fil des ans. Ce dernier a reçu d'excellentes listes qui n'ont guère nécessité d'examen. Il est désormais courant de demander des précisions ou des informations complémentaires à propos de certains candidats. Le Panel se félicite qu'en général les gouvernements donnent rapidement suite à ces requêtes, en fournissant des informations détaillées. Ses membres sont encouragés par cette excellente coopération qui leur permet d'engager un véritable dialogue avec les gouvernements lors de l'examen des listes de candidats proposés. Plus important encore, les gouvernements ont remplacé les candidats que le Panel n'a pas jugé qualifiés. C'est là la preuve tangible de leur confiance à l'égard du Panel et de la capacité de ce dernier à évaluer les candidats.

66. Il convient de noter que le Panel a apporté une contribution substantielle au rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) (CM(2018)18-add1) sur le processus de sélection et d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme publié en mars 2018. En outre, en mai 2018, le Comité des Ministres a chargé son Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) de suivre les mesures à prendre en vertu de la Déclaration de Copenhague pour *garantir l'efficacité continue du système de la Convention européenne des droits de l'homme*, ce qui a conduit à l'adoption par les Délégués des Ministres de leurs Décisions du 9 janvier 2019 (voir les paragraphes 29 et 30 ci-dessus). Le Panel a aussi contribué à ce processus par un échange de vues entre sa Présidente et le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) du Comité des Ministres le 18 octobre 2018 à Strasbourg.
67. Le Panel se félicite en particulier de l'adoption des décisions récentes du Comité des Ministres et de la Résolution 2248 (2018) de l'APCE. D'après cette Résolution, le/la Président(e) ou un(e) représentant(e) du Panel consultatif est invité(e) par le/la président(e) de la commission sur l'élection des juges à exposer les motifs de l'avis du Panel sur les candidats aux séances d'information organisées avant chaque groupe d'entretiens ; et une liste de candidats est rejetée quand le Panel consultatif n'a pas été dûment consulté (voir les paragraphes 26 à 28 ci-dessus).
68. Le Panel note aussi avec satisfaction que la commission de l'Assemblée sur l'élection des juges tient de plus en plus compte de ses avis. Il relève toutefois que la Résolution de l'APCE n'a pas retenu dans la liste des motifs de rejet systématique le fait que le Panel a jugé un candidat insuffisamment qualifié.
69. Il incombe naturellement en premier lieu aux Hautes Parties contractantes de remplir leurs obligations en ne sélectionnant que des candidats qui, en substance, répondent pleinement aux critères énoncés à l'article 21.1 de la CEDH. Répondre à une vacance à la Cour exige de désigner un nouveau juge : il s'agit donc d'élire une personne qui soit capable, entre autres, de faire preuve de discernement sur la base d'une très grande expérience professionnelle. En évaluant les candidats proposés par les États membres et en concluant parfois que, sans remettre en question leurs qualités professionnelles, certains candidats ne satisfont pas aux critères énoncés à l'article 21.1 de la CEDH, le Panel ne fait qu'exercer le mandat que lui a confié le Comité des Ministres. Il convient donc de souligner qu'il est impératif que trois candidats ayant les mêmes qualifications figurent sur une liste.
70. Pour que le Panel soit efficace et puisse pleinement justifier sa raison d'être, il importe que tous les gouvernements accordent tout le poids voulu aux avis que le Panel est tenu d'exprimer. Il est tout aussi important, pour la même raison, que l'Assemblée parlementaire tienne dûment et suffisamment compte des avis du Panel qui sert après tout les intérêts de l'Assemblée en s'efforçant de veiller à ce que les trois candidats qui lui sont présentés pour chaque vacance soient pleinement qualifiés au sens de l'article 21.1 de la CEDH. La présence d'un membre du Panel aux séances d'information de la commission de l'APCE et le rejet d'une liste si tous les candidats ne remplissent pas les conditions prévues à l'article 21.1 (voir le paragraphe 27 du présent rapport) sont donc des exemples de bonnes pratiques en ce sens.
71. Dans un monde idéal, le Panel n'aurait peut-être pas lieu d'exister. Quoi qu'il en soit, la plupart des systèmes nationaux appliquent une procédure indépendante pour évaluer si les candidats à de hautes fonctions judiciaires conviennent, et il apparaît logique

qu'il existe, sous une forme ou sous une autre (et pas nécessairement sous la forme du Panel actuel), un tel mécanisme au niveau paneuropéen pour ce qui concerne l'élection des juges à la Cour.

72. Le Panel prend note de l'évolution positive récente et est prêt à continuer à participer activement à ce processus si le Comité des Ministres ou l'Assemblée parlementaire le lui demande. Différentes possibilités et idées devront être soigneusement examinées, pondérées et évaluées pour s'assurer que la Cour conserve sa forte crédibilité et ses bons résultats. Seule une procédure de sélection et d'élection rigoureuse et l'expertise du Panel, dont le rôle dans cette procédure devrait être renforcé, peuvent garantir des candidatures de qualité à l'élection au poste de juge.
73. Les membres du Panel sont reconnaissants de tout le soutien que leur a offert le Comité des Ministres. Ils espèrent pouvoir continuer à coopérer de manière positive avec le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire.

Annexe I – Réunions du Panel consultatif

28-29 janvier 2018, réunion au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg

3-4 juin 2018, réunion au Conseil d'État à Paris

9-10 décembre 2018, réunion à la Cour constitutionnelle d'Autriche à Vienne

28-29 avril 2019, réunion à la faculté de droit de l'université de Zagreb à Zagreb

Annexe II

Intervention de Mme Nina Vajić à la 1309^e réunion des Délégués des Ministres le 7 mars 2018

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Délégués des Ministres,

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais tout d'abord remercier le Comité des Ministres au nom du Panel pour cette opportunité que vous m'offrez de tenir un échange de vues avec vous aujourd'hui. Il s'agit en effet du sixième échange de vues entre le Comité des Ministres et un ou une Présidente du Panel consultatif d'experts du Conseil de l'Europe. Pour moi, c'est la première fois que j'ai l'honneur d'intervenir devant vous. J'ai été élue Présidente en mai 2017 et confirmée en janvier 2018 par le Panel dans sa nouvelle composition.

L'objet de mon intervention d'aujourd'hui est la présentation des développements récents et des dernières expériences et activités du Panel depuis le dernier échange de vues avec le Comité des Ministres en Mars 2017.

Permettez-moi d'abord de vous présenter quelques chiffres par rapport aux activités du Panel depuis mars dernier. Au cours des 12 derniers mois, le Panel s'est réuni deux fois, à Vienne et à Strasbourg, et a examiné les curriculum vitae de 20 (vingt) candidats. Le Panel s'est efforcé avec succès à respecter les délais de réponse impartis par la Résolution CM/Res (2010)26.

Je me félicite que, d'une manière générale, les avis du Panel ont été suivis par les gouvernements et des candidats qui n'ont pas été jugés qualifiés ont été écartés. Dans ce contexte, permettez-moi de répondre à une question qui nous est parfois posée : Si un gouvernement veut remplacer un(e) candidat(e), doit-il rouvrir la procédure de sélection nationale afin d'identifier des candidats de remplacement qualifiés ou peut-il simplement présenter un(e) autre candidat(e) de la procédure de sélection antérieure ?

En effet, il n'est pas possible de répondre à cette question dans l'abstrait. En fonction de la procédure de sélection nationale et de la qualité des candidats participants, il peut, dans certains cas, être justifié de ne pas ouvrir une nouvelle procédure, en particulier si un(e) seul(e) candidat(e) doit être remplacé(e). Il convient de rappeler à cet égard que le CDDH a suggéré, déjà dans son rapport d'évaluation de 2013, d'avoir au moins un(e) candidat(e) « de réserve » pour le cas où la liste initiale devait soulever des objections de la part du Panel consultatif. Dans d'autres cas, en particulier lorsque deux ou trois candidats sont jugés non qualifiés, il est difficile d'imaginer que d'autres candidats de la même procédure de sélection seraient plus qualifiés que ceux qui ont été choisis par le Gouvernement et puis rejetés par le Panel.

Je souhaiterais aussi aborder la question des relations entre le Panel et le Comité sur l'élection des juges de l'Assemblée parlementaire. Je saisis cette occasion d'exprimer mon appréciation et mes remerciements au Secrétaire Général de l'Assemblée Parlementaire M. Sawicki qui s'est beaucoup investi pour intensifier les relations entre le Panel et le Comité sur l'élection des juges. La coopération entre ces deux entités est essentielle puisque, comme vous le savez toutes et tous, la sélection et l'élection des juges à la Cour permet d'assurer la qualité des jugements, et en général, le travail de la Cour, c'est-à-dire la protection des droits de l'Homme dans les États membres. En vue des sujets complexes traités par la Cour et l'impact de ses jugements au niveau national, il est impératif que les juges de la Cour soient d'un très haut niveau.

C'est grâce aux efforts de M. Sawicki que nous avons, aujourd'hui l'occasion et le bénéfice d'un échange constructif avec le Comité sur l'élection des juges et l'Assemblée Parlementaire elle-même. En tant que Présidente du Panel j'ai eu l'honneur de participer à la rencontre du Comité sur l'élection des juges de l'Assemblée à Riga, en octobre dernier. Cette réunion a mise en lumière un vif intérêt mutuel d'échange et de dialogue entre la Comité et le Panel.

De surcroit, nous avons convenu d'améliorer à l'avenir notre communication avec l'Assemblée Parlementaire, notamment en fournissant, via les secrétariats en place, des clarifications sur les avis du Panel. Dans ce sens, il est tout à fait faisable dans le cadre actuel d'établir un rapport plus direct et horizontal et il dépend entièrement de nous de le mettre en place.

Dans ce sens, le mois prochain un membre du Panel participera pour la première fois à une réunion du Comité sur l'élection des juges qui précédera les interviews avec les candidats.

Permettez-moi pour commencer de présenter le troisième rapport d'activité du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour. Ce rapport, qui vous a été communiqué pour information en septembre 2017, couvre la période allant du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2017, date de la fin du mandat de trois membres du Panel consultatif, dont celui de son Président, M. John Murray. Dans ses conclusions, le troisième rapport d'activité passe en revue les six années de fonctionnement du Panel, reflétant le point de vue collectif des membres de ce dernier.

En ce qui concerne plus précisément l'interaction du Panel avec l'Assemblée parlementaire, il est indiqué dans le rapport :

Il incombe naturellement en premier lieu aux Hautes Parties contractantes de remplir leurs obligations en ne sélectionnant que des candidats qui, en substance, répondent pleinement aux critères énoncés à l'article 21.1 de la CEDH. ... Pour que le Panel soit efficace et puisse pleinement justifier sa raison d'être, il importe que tous les gouvernements tiennent dûment et pleinement compte des avis qu'il est tenu d'exprimer. Pour la même raison, il est tout aussi important que l'Assemblée parlementaire prenne dûment et suffisamment en compte les avis formulés par le Panel, car, tout bien considéré, celui-ci sert les intérêts de l'Assemblée en mettant tout en œuvre pour que les trois candidats qu'il lui présente à chaque vacance aient toutes les compétences requises au sens de l'article 21.1 de la CEDH. [...]

Un large réexamen de la procédure de sélection au niveau national et européen est en cours. Des changements d'envergure pourront nécessiter des amendements à la Convention ou à la Résolution CM/Res(2010)26 du Comité des Ministres, mais dans l'immédiat, certaines mesures pragmatiques à court terme pourraient être prises. Il serait facile, en particulier, de renforcer encore les synergies avec l'Assemblée parlementaire. Dans son discours de fin de mandat, l'ancien greffier de la Cour, M. Erik Fribergh, a proposé « de faire participer les membres du Panel consultatif de juges à la procédure devant l'Assemblée parlementaire. Sans remettre en cause ses prérogatives, l'Assemblée pourrait par exemple s'engager unilatéralement dès maintenant à accorder un poids plus important aux avis du Panel ou à permettre au Président, ou à un membre du Panel, de participer, selon des modalités qui restent à définir, aux réunions de sa commission sur l'élection des juges.

Je tiens en outre à saluer le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) pour son analyse et son rapport complets sur le processus de sélection et d'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme. Le rapport a été publié en décembre de l'année dernière. Le Panel a activement participé à sa préparation, par l'intermédiaire de son ancien Président, John Murray, ainsi que de son Secrétaire qui ont eu plusieurs échanges de vues avec les experts du CDDH et répondu à leurs questions écrites. Ce rapport est très clair, il donne des orientations aux États membres pour préparer la liste des candidats à l'élection aux fonctions de juge de la Cour et j'espère sincèrement que la recommandation qu'il formule sera suivie par toutes les parties prenantes au processus, en particulier par l'Assemblée parlementaire.

Permettez-moi dans ce contexte de vous faire part d'une idée qui ne figure pas dans le rapport du CDDH, mais que partagent tous les membres du Panel. Depuis sa création, le Panel communique ses avis sur les candidats à l'Assemblée parlementaire uniquement lorsqu'il conclut qu'un candidat ne satisfait pas aux critères prévus à l'article 21 de la Convention. Il semblerait utile, pour améliorer la compréhension que nous avons de ces critères, que le Panel puisse aussi partager avec l'Assemblée son avis sur les candidats jugés compétents. C'est aussi ce qu'ont dit les membres de la commission de l'APCE lors de la réunion tenue à Riga. Il faudrait toutefois pour ce faire modifier la Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts.

Je commenterai brièvement, pour conclure, la partie du projet de déclaration de Copenhague qui a trait au Panel, et plus précisément les paragraphes 62 à 69 du projet [la première version date du 5 février 2018].

Je tiens d'emblée à remercier la présidence danoise du Comité des Ministres de m'avoir invitée à ce magnifique château de Kokkedal, où j'ai eu l'honneur de présider l'une des réunions de groupe consacrée à la sélection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme.

Je constate aujourd'hui avec plaisir que le projet de déclaration reprend les points essentiels de nos débats même si les termes ne sont pas aussi forts que ce que nous aurions espéré. Les recommandations formulées coïncident en grande partie avec celles du CDDH. Le consensus qui se dégage entre les États membres est encourageant et augure assurément bien de l'avenir.

Le projet de déclaration appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire à travailler conjointement, dans un esprit total et ouvert de coopération dans l'intérêt de l'effectivité et de la crédibilité du système de la Convention, pour examiner l'ensemble du processus d'élection des juges à la Cour afin d'en garantir l'équité et l'efficacité, ainsi que l'élection des candidats les plus qualifiés. Il souligne qu'il est important que les États parties consultent le Panel en temps voulu avant de soumettre à l'Assemblée parlementaire les listes de trois candidats à l'élection de juges à la Cour, répondent rapidement aux demandes d'information du Panel et examinent pleinement l'avis du Panel et y répondent.

La déclaration appelle en particulier les États parties à ne pas transmettre de listes de candidats à l'Assemblée parlementaire lorsque le Panel n'a pas encore exprimé son avis ou qu'il a rendu un avis négatif au sujet d'un ou de plusieurs candidats. Elle appelle aussi l'Assemblée parlementaire à refuser d'examiner les listes de candidats si le Panel n'a pas eu l'occasion d'exprimer son avis, et à prendre pleinement en considération les avis rendus par le Panel. Pour finir, elle encourage l'Assemblée parlementaire à tenir compte des suggestions formulées dans le rapport de 2007 du Comité directeur pour les droits de l'homme lorsqu'elle révisera son Règlement.

Je suis convaincue que le renforcement de l'interaction entre toutes les parties prenantes au processus d'élection et de sélection, les États membres, l'Assemblée et le Panel est essentiel au succès du processus. Nous voulons tous soutenir la Cour et en améliorer le fonctionnement en veillant à ce que seuls les candidats dûment qualifiés présentant les plus hautes garanties de compétence soient élus juges.

Le Panel est une création du Comité des Ministres et nous vous sommes très reconnaissants du soutien que vous lui avez apporté depuis qu'il existe, soutien que je me réjouis de voir réaffirmé dans le projet de déclaration de Copenhague.

Je tiens pour finir à vous remercier de nouveau de la possibilité que vous m'avez donnée d'avoir cet échange avec vous aujourd'hui.

Je vous remercie de votre attention.

Intervention de Mme Nina Vajić à la 1342^e réunion des Délégués des Ministres le 27 mars 2019

Madame la Présidente,

Mesdames et Messieurs les Délégués des Ministres,

1. Je souhaiterais tout d'abord remercier le Comité des Ministres au nom du Panel pour cette opportunité (que vous m'offrez régulièrement) de tenir un échange de vues avec vous aujourd'hui. Il s'agit en effet du septième échange de vues entre le Comité des Ministres et les présidents du Panel consultatif d'experts du Conseil de l'Europe. Pour moi, c'est la deuxième fois que j'ai l'honneur d'intervenir devant vous. Toutefois, j'ai eu aussi le plaisir d'avoir un échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) en octobre dernier.

2. J'ai eu l'honneur d'avoir été membre du Panel depuis mai 2013, j'ai été élue Présidente en mai 2017 et confirmée en janvier 2018 par le Panel dans sa nouvelle composition. Mon mandat s'achèvera le 7 mai 2019 prochain. C'est donc la dernière fois que je m'adresse à cet honorable Comité et c'est la raison pour laquelle je voudrais réitérer certaines questions qui me tiennent à cœur spécialement.

3. L'objet principal de mon intervention d'aujourd'hui est la présentation des développements récents et des dernières expériences et activités du Panel depuis le dernier échange de vues avec le Comité des Ministres en mars 2018.

4. Permettez-moi d'abord de vous présenter quelques chiffres par rapport aux activités du Panel. Au cours des 12 derniers mois, le Panel a examiné les curriculum vitae de 27 (vingt-sept) candidats et s'est réuni deux fois, à Paris et à Vienne. Le Panel s'est efforcé avec succès à respecter les délais de réponse impartis par la Résolution CM/Res (2010)26.

5. Je me félicite tout particulièrement, que les avis du Panel ont été suivis par les gouvernements.

6. Dans la grande majorité des cas, le Panel a considéré que les candidats remplissaient les conditions de l'article 21§1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans deux cas les candidats ont été remplacés par le gouvernement après une évaluation négative du Panel. Dans un autre cas, le Panel, n'étant pas parvenu à la majorité requise, n'a pas pu fournir une opinion sur un candidat ; le candidat a été maintenu par le Gouvernement de l'État en question. Dans plusieurs cas, le Panel a demandé des clarifications ou des informations supplémentaires qui ont été fournies par les gouvernements très rapidement. Mes collègues et moi nous réjouissons de cette très bonne coopération en général qui nous permet d'entretenir un vrai dialogue avec les gouvernements lors de l'examen d'une liste.

7. Je souhaiterais aussi aborder la question des relations entre le Panel et la commission sur l'élection des juges de l'Assemblée parlementaire. Je saisis cette occasion d'exprimer, une fois de plus, mon appréciation et mes remerciements au Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire M. Sawicki qui s'est beaucoup investi pour intensifier les relations entre le Panel et la commission sur l'élection des juges. La coopération entre nos deux entités est essentielle puisque, comme vous le savez toutes et tous, la sélection et l'élection des juges à la Cour permet d'assurer la qualité des jugements, et en général, le travail de la Cour, c'est-à-dire la protection des droits de l'homme dans les États membres. En vue des sujets complexes traités par la Cour et l'impact de ses jugements au niveau national, il est impératif que les juges de la Cour soient d'un très haut niveau.

8. Dans ce sens, je me félicite en particulier de l'adoption, le 23 novembre 2018, par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe de la Résolution 2248 (2018) concernant la « Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme ».

9. Parmi les éléments de cette Résolution que le Panel considère très positifs, il y a lieu de citer que :

le/la président(e) ou un(e) représentant(e) du Panel consultatif est invité(e) par le/la président(e) de la commission sur l'élection des juges à exposer les motifs de l'avis du Panel sur les candidats aux séances d'information organisées avant chaque groupe d'entretiens;

qu'une liste de candidats est désormais rejetée:

si les candidats ne satisfont pas tous aux conditions définies à l'article 21.1 de la Convention;

si la procédure nationale de sélection n'a pas satisfait aux exigences minimales d'équité et de transparence; et

si le Panel consultatif n'a pas été dûment consulté.

La proposition de rejet d'une liste de candidats par la commission sur l'élection des juges est dorénavant adoptée à la majorité des voix exprimées et

les membres de la commission sur l'élection des juges originaires du pays dont la liste est examinée ne sont pas autorisés à voter en commission sur le rejet éventuel de la liste de leur pays ni sur les préférences à exprimer parmi les candidats qui y figurent.

10. Un élément plus négatif dans l'exposé de motifs qui accompagne cette Résolution est le fait que la commission ne refuse toujours pas d'interviewer des candidats considérés comme étant non qualifiés par le Panel, même s'il est vrai que l'opinion du Panel est de plus en plus prise en considération dans de pareils cas. Le Panel tient à souligner que suivre son opinion négative fondée sur un examen détaillé des curriculum vitae des candidats, en application de l'article 21 de la Convention et clarifiée plus particulièrement dans son 3^e rapport, n'équivaudrait nullement à limiter les compétences de la commission. Il s'agirait plutôt d'une démonstration de confiance mutuelle entre les deux organes participant au processus d'élection des juges à la Cour.

11. De toute façon, cette Résolution renforce de manière importante les synergies entre le Panel et l'Assemblée parlementaire.

12. Dans ce cadre de la participation aux briefings de la commission, en tant que Présidente du Panel, j'ai eu l'honneur de participer à quatre réunions de la commission sur l'élection des juges et je participerai à une cinquième réunion à la fin de cette semaine. J'ose conclure que, d'après mon opinion, le bilan de cette coopération récente s'annonce positif.

13. Je tiens aussi à relever avec satisfaction les décisions du Comité des Ministres adoptés à la 1333^e réunion des Délégués des Ministres le 9 janvier 2019 sur *les moyens de garantir l'efficacité continue du système de la Convention européenne des droits de l'homme*. Dans ce contexte, comme indiqué précédemment, j'ai pris part, le 18 octobre 2018, à un échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H).

14. Je note avec satisfaction que le Comité des Ministres « juge positive la décision prise par l'Assemblée parlementaire de rejeter une liste de candidats si le Panel n'a pas été dûment consulté ». Il rappelle, dans les décisions, l'importance de l'avis d'expert donné par le Panel et encourage les États parties à consulter davantage le Panel et à dialoguer avec lui avant de transmettre leur liste des candidats à l'Assemblée parlementaire.

15. Il appelle les États parties à ne pas transmettre de listes de candidats à l'APCE si le Panel a rendu un avis négatif au sujet d'un ou de plusieurs candidats et note avec satisfaction que dans une telle situation, le point de vue du Panel est de plus en plus souvent pris en compte par l'APCE.

16. Pour finir, il se félicite de la participation de la Présidente ou du/de la représentant(e) du Panel aux séances d'information de la commission de l'Assemblée sur l'élection des juges. L'APCE et le Panel sont aussi encouragés à continuer de développer leur interaction.

17. Je constate avec satisfaction que les Décisions du Comité des Ministres de janvier 2019 et la Résolution de l'Assemblée parlementaire de novembre 2018 reprennent les points essentiels des avis du Panel également mentionnés dans le troisième rapport d'activité de ce dernier.

18. À ce sujet je tiens à faire observer que depuis sa création, le Panel consultatif a élaboré trois rapports d'activité, le dernier datant de juin 2017. **Le quatrième rapport d'activité** sera examiné à la prochaine réunion du Panel à la fin du mois d'avril et portera sur la période allant du 1^{er} juillet 2017 au 7 mai 2019.

19. Permettez-moi juste de formuler quelques brèves observations sur le type de candidatures que nous avons dû examiner. Le Panel en tant qu'organe d'experts fait de son mieux pour appliquer, au minimum, les critères objectifs de l'article 21 de la CEDH. Une fois que les candidats ont dépassé le seuil minimum, la décision est communiquée au gouvernement concerné et à l'Assemblée parlementaire. Toutefois, dans son rapport sur la Résolution 2248 (2018), l'Assemblée parlementaire a exprimé le souhait que nous lui donnions davantage d'informations, en plus du simple fait que nous jugeons un candidat qualifié. Pour le moment, en attendant une éventuelle modification de la Résolution du Comité des Ministres, cela est fait lors des séances d'information avec la commission de l'APCE.

20. Si nous jugeons qu'un candidat n'est pas qualifié, nous expliquons les raisons générales qui nous ont poussés à cette conclusion. Parmi ceux que nous jugeons non qualifiés, bon nombre sont d'excellents spécialistes, jouissent d'une solide réputation à ce stade de leur carrière, mais n'ont pas acquis une expérience suffisamment longue ou vaste pour exercer dans une juridiction supérieure telle que la Cour européenne des droits de l'homme. Dans une dizaine d'années, ces personnes seront, à n'en pas douter, de parfaits candidats.

21. Il faut certainement sensibiliser les États membres et les gouvernements au fait qu'ils doivent rechercher des candidats ayant une vaste et solide expérience professionnelle et c'est pourquoi je vous en parle.

22. En conclusion, je tiens à attirer brièvement votre attention sur une nouvelle question que l'APCE et le Comité des Ministres ont soulevée au cours de nos précédents échanges, à savoir l'influence que le Panel peut exercer en vue de l'amélioration des procédures nationales de sélection.

23. Cela est particulièrement important au vu de la décision prise le 11 janvier 2019 par la commission de l'APCE sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme d'après laquelle *« la commission n'examinera désormais plus aucune liste de candidats en l'absence d'entretiens durant la procédure nationale de sélection, tel qu'exigé par les Lignes directrices du Comité des ministres »*.

24. Je suis convaincue que le renforcement de l'interaction entre toutes les parties prenantes au processus d'élection et de sélection, les États membres, l'Assemblée et le Panel est essentiel au succès du processus. Nous voulons tous soutenir la Cour et en améliorer le fonctionnement en veillant à ce que seuls les candidats dûment qualifiés présentant les plus hautes garanties de compétence soient élus juges. À ce sujet, le Panel a à maintes reprises fait observer qu'un candidat tiers apparaît souvent moins qualifié que les deux autres sur de nombreuses listes. Étant donné que chacun des candidats de la liste peut être élu juge par l'APCE, il est de toute évidence nécessaire de présenter trois candidats

ayant les mêmes qualifications. Je vous invite donc, s'il vous plaît, à soulever au besoin ce point avec vos gouvernements.

25. Le Panel est une création du Comité des Ministres et nous vous sommes très reconnaissants du soutien que vous lui avez apporté depuis qu'il existe, soutien que je me réjouis de voir réaffirmé dans les toutes dernières décisions.

26. Je tiens pour finir à vous remercier de nouveau de l'occasion que vous m'avez donnée d'avoir cet échange avec vous aujourd'hui.

Je vous remercie de votre attention.

Annexe III

Assemblée parlementaire Résolution 2278 (2019)

Modification de certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée

1. Considérant que ses actions et ses décisions doivent reposer sur des procédures et des règles parlementaires claires, cohérentes et effectives, l'Assemblée parlementaire entend poursuivre sa démarche d'actualisation de son Règlement. Elle souligne qu'elle a régulièrement procédé ces dernières années à la modification de son Règlement, afin de prendre en compte l'évolution de la pratique parlementaire, de clarifier les règles ou procédures lorsque leur application ou leur interprétation soulevait des difficultés, ou de répondre aux problèmes spécifiques rencontrés. À cet égard, elle entend tenir compte des propositions formulées par ses membres, les délégations nationales, les groupes politiques et les commissions, en particulier dans le cadre des travaux de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire, et procéder aux ajustements nécessaires de son Règlement.

2. En conséquence, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit :
(...)

2.4 s'agissant de la *procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme* :

2.4.1 modifier le paragraphe 4.i du mandat de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme comme suit :

« 4.i. La commission vote à la majorité des suffrages exprimés. Une décision de prise en considération d'une liste de candidats d'un seul sexe dans des cas exceptionnels requiert la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. La commission procède au vote sur les candidats au scrutin secret. Seuls les membres ayant assisté en totalité à la procédure d'entretien des candidats pour un poste de juge peuvent voter. Les membres de la commission originaires du pays dont la liste est examinée ne sont pas autorisés à voter sur le rejet éventuel de la liste de leur pays ni sur les préférences à exprimer parmi les candidats qui y figurent. Pour toute autre décision, la commission vote à main levée. Un vote au scrutin secret peut toutefois être demandé si un tiers au moins des membres présents le demandent. Le président est habilité à prendre part au vote. » ;

2.4.2 réviser les dispositions complémentaires relatives aux candidats à la Cour européenne des droits de l'homme, en amendant la Résolution 1366 (2004), modifiée, comme suit :

- en remplaçant le paragraphe 3 par le paragraphe suivant :

« 3. L'Assemblée décide de ne pas prendre en considération les listes de candidats :

i. donnant à penser que les domaines de compétence dans lesquels ont été sélectionnés les candidats sont indûment restreints ;

ii. si les candidats ne satisfont pas tous aux conditions définies à l'article 21, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme ;

iii. si l'un des candidats ne semble pas posséder une connaissance active de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et une connaissance passive de l'autre ;

iv. si la procédure nationale de sélection n'a pas satisfait aux exigences minimales d'équité et de transparence ;

v. si le panel consultatif n'a pas été dûment consulté.

Dans de tels cas, la proposition de rejet d'une liste de candidats est adoptée par la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme à la majorité des voix exprimées. Cette proposition doit être entérinée par l'Assemblée dans le cadre du rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée et de la Commission permanente. L'acceptation par l'Assemblée de la proposition de rejet d'une liste entraîne son rejet définitif; l'État concerné est invité à soumettre une nouvelle liste. Si la proposition de rejet d'une liste est rejetée par l'Assemblée, la liste est alors renvoyée à la commission. » ;

- en modifiant le paragraphe 4 ainsi qu'il suit :

« 4. De plus, l'Assemblée décide de prendre en considération les listes de candidats d'un seul sexe si ces candidats appartiennent au sexe sous-représenté à la Cour (c'est-à-dire le sexe auquel appartiennent moins de 40 % du nombre total de juges) ou dans les cas exceptionnels où une Partie contractante a pris toutes les mesures nécessaires et adéquates pour garantir la présence de candidats des deux sexes qui satisfassent aux exigences du paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces cas exceptionnels doivent être considérés comme tels à une majorité des deux tiers des voix exprimées par les membres de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme. Si la majorité requise n'est pas atteinte, la commission recommande à l'Assemblée le rejet de la liste concernée. Cette position doit être entérinée par l'Assemblée dans le cadre du rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée et de la Commission permanente. » ;

- en ajoutant après le paragraphe 5 le paragraphe suivant :

« Le/la président(e) ou un(e) représentant(e) du panel consultatif est invité(e) par le/la président(e) de la commission sur l'élection des juges à exposer les motifs de l'avis du panel sur les candidats aux séances d'information organisées avant chaque groupe d'entretiens. ».