

Panel consultatif d'experts sur les candidats  
à l'élection de juges à la Cour européenne des  
droits de l'homme  
*Le Secrétariat*



5 novembre 2025  
Panel consultatif (2025)

## **Sixième rapport d'activité à l'attention du Comité des Ministres**

**1<sup>er</sup> juillet 2022 au 30 juin 2025**

# Table des matières

|                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. INTRODUCTION.....                                                                                                        | 3  |
| II. MANDAT, FONCTIONNEMENT ET COMPOSITION DU PANEL .....                                                                    | 3  |
| III. RÔLE DU PANEL DANS LA PROCEDURE D'ÉLECTION .....                                                                       | 6  |
| IV. CRITÈRES DE L'ÉVALUATION DE LA PROCÉDURE NATIONALE DE SÉLECTION.....                                                    | 10 |
| V. CRITÈRES DE L'ÉVALUATION DES QUALIFICATIONS DES CANDIDATS .....                                                          | 16 |
| VI. AUTRES EXIGENCES PERTINENTES .....                                                                                      | 24 |
| VII. APERÇU DES ACTIVITÉS DU PANEL DE JUILLET 2022 À JUIN 2025.....                                                         | 25 |
| VIII. CONCLUSIONS GÉNÉRALE ET PERSPECTIVES .....                                                                            | 29 |
| Annexe I – Réunions du panel consultatif.....                                                                               | 31 |
| Annexe II – Présentations des présidents du Panel consultatif, lors d'échanges de vues avec les délégués des Ministres..... | 32 |
| Annexe III – Règles de fonctionnement supplémentaires du panel consultatif.....                                             | 37 |

## INTRODUCTION

---

1. Le sixième rapport d'activité du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme (« le Panel » et « la Cour » ou « la Cour EDH ») couvre la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2022 au 30 juin 2025.

2. L'objet du présent rapport, comme celui des rapports d'activité précédents, est non seulement de rendre compte des activités du Panel, mais aussi de permettre au Comité des Ministres et aux personnes que la sélection de candidats à l'élection des juges à la Cour intéresse du point de vue professionnel ou qui y sont associées de mieux connaître le rôle du Panel et les critères qu'il retient pour interpréter et appliquer dans la pratique les conditions générales énoncées au paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention »). En complément des rapports d'activité, un « bref guide sur le rôle du Panel et les qualifications minimales requises des candidats » (« le bref guide »), préparé par le Secrétariat du Panel, a été publié en octobre 2020.

3. Outre un certain nombre d'explications générales provenant des rapports d'activité précédents<sup>1</sup>, le présent rapport fournit un aperçu actualisé de développements récents. Il contient notamment des

---

<sup>1</sup> Les rapports d'activité précédents couvraient les périodes suivantes : du 10 novembre 2010 (date de la création du Panel) au 31 décembre 2013 pour le premier rapport (document Panel consultatif (2013) 12 du 11 décembre 2013) ; du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2015 pour le deuxième rapport (document Panel consultatif (2016) 1 du 25 février 2016) ; du

informations concernant l'évaluation de la procédure nationale de sélection par le Panel, les sources d'information sur lesquelles le Panel s'appuie, l'interprétation et l'application de la notion de « haute considération morale » figurant au paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention, l'équilibre entre les femmes et les hommes sur les listes de candidats et une mise à jour sur le profil des candidats (voir respectivement les paragraphes 25 à 31, et 40 à 78 ; 32 ; 80 à 85 ; 112 à 115 et 128 ci-dessous).

## II. MANDAT, FONCTIONNEMENT ET COMPOSITION DU PANEL

---

4. 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* ».

5. Aux termes de la Résolution CM/Res(2010)26, le Panel a pour mandat de 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 remplissent les critères prévus au paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention, 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. »*

Depuis l'adoption le 24 mars 2012 par le Comité des Ministres de ses Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme (« les Lignes directrices du Comité des Ministres »)<sup>2</sup>, le Panel a également considéré qu'il lui appartenait de formuler des avis sur le respect des critères supplémentaires pour l'établissement des listes de candidats énoncés dans la partie II de ses Lignes directrices, notamment en ce qui concerne les compétences linguistiques des candidats et l'équilibre entre les femmes et les hommes sur la liste.

6. Pour obtenir son avis, les gouvernements doivent transmettre au Panel les noms et les curriculums vitae des trois candidats sélectionnés au niveau national trois mois avant que les curriculums vitae soient soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (« l'APCE »). Après avoir donné son avis au gouvernement concerné par écrit, le Panel en informe l'APCE.

7. Le Panel s'acquitte de sa tâche conformément aux règles de fonctionnement annexées à la Résolution CM/Res(2010)26<sup>3</sup>. En vertu de ces règles, il peut adopter les méthodes de travail internes

---

1<sup>er</sup> janvier 2016 au 30 juin 2017, pour le troisième rapport (document Panel consultatif (2017) 2 du 30 juin 2017) ; du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 7 mai 2019 pour le quatrième rapport ; et du 7 mai 2019 au 1<sup>er</sup> juillet 2022 pour le cinquième rapport.

<sup>2</sup> Document CM(2012)40-final, tel que modifié à la 1213<sup>e</sup> réunion (26 novembre 2014, décision [CM/Del/Dec\(2014\)1213/1.5](#)).

<sup>3</sup> Voir le paragraphe 5 de la Résolution CM/Res(2010)26.

qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions<sup>4</sup>. Dans ce contexte, le Panel a adopté des règles de fonctionnement supplémentaires (reproduites à l'annexe III).

8. Conformément au paragraphe 2 de la Résolution CM/Res(2010)26, le Panel se compose de sept membres, choisis parmi des membres des plus hautes juridictions nationales, d'anciens juges de juridictions internationales, y compris de la Cour européenne des droits de l'homme, et des juristes possédant des compétences notoires qui siégeront en leur qualité personnelle. Les membres du Panel sont désignés par le Comité des Ministres pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois<sup>5</sup>. Ils ne perçoivent aucune rémunération. Seuls les frais de voyage et de subsistance engagés dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions sont remboursés.

9. Pendant la période considérée, le Panel se composait des membres suivants :

- **Sir Paul Mahoney** (Royaume-Uni) (président du Panel du 1<sup>er</sup> juillet 2020 jusqu'au 8 juillet 2023 lorsque son mandat de membre a pris fin), ancien juge de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- **M. Maarten Feteris** (Pays-Bas) (vice-président du 1<sup>er</sup> juillet 2020 jusqu'au 8 juillet 2023 lorsque son mandat de membre a pris fin), président de la Cour suprême des Pays-Bas et juge au sein de cette cour depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2020 ;
- **M. Bernard Stirn** (France) (membre du Panel jusqu'au 8 juillet 2023), ancien président de la section du contentieux du Conseil d'État français ;
- **M. Guido Raimondi** (Italie), ancien président de la chambre prud'homale de la Cour de cassation italienne et ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- **M. Luis López Guerra** (Espagne) (président du Panel depuis le 8 juillet 2023), professeur honoraire à l'université Carlos III de Madrid et ancien président de section au sein de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- **Mme Mirjana Lazarova Trajkovska** (Macédoine du Nord) (vice-présidente du Panel depuis le 8 juillet 2023), juge à la Cour suprême de Macédoine du Nord et ancienne présidente de section au sein de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- **Mme Saale Laos** (Estonie), présidente de la chambre pénale de la Cour suprême estonienne ;
- **M. Henrik Bull** (Norvège), juge à la Cour suprême de Norvège et ancien juge à la Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange ;
- **M. Paul Lemmens** (Belgique), ancien juge au Conseil d'État, professeur émérite à l'université catholique de Louvain et ancien président de section de la Cour européenne des droits de l'homme ;

---

<sup>4</sup> Voir la règle de fonctionnement (xiii).

<sup>5</sup> Voir le paragraphe 3 de la Résolution CM/Res(2010)26.

- **Mme Irena Pelikánová** (République Tchèque), ancienne juge au tribunal et à la Cour de l'Union européenne, professeure émérite de droit et ancienne avocate.

10. Ont été nommés et reconduits dans leurs fonctions par les Délégués des Ministres pendant la période couverte par le présent rapport :

- **M. Guido Raimondi** a été reconduit dans ses fonctions le 30 juin 2022 pour un deuxième mandat complet s'achevant le 30 juin 2025.
- Le 8 juillet 2020, les Délégués des Ministres ont nommé **M. Luis López Guerra** pour un mandat complet s'achevant le 8 juillet 2023 et l'ont reconduit dans ses fonctions **le 9 juillet 2023** pour un deuxième mandat complet de trois ans s'achevant le 9 juillet 2026.
- **Mme Mirjana Lazarova** a été reconduite dans ses fonctions le 7 juillet 2024 pour un deuxième mandat complet s'achevant le 7 juillet 2027.
- **Mme Saale Laos** a été reconduite dans ses fonctions le 3 novembre 2024 pour un deuxième mandat complet s'achevant le 2 novembre 2027.
- **M. Luis López Guerra** et **Mme Mirjana Lazarova** ont été respectivement élus par le Panel président et vice-présidente le 17 juin 2023 avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2023.
- Le 9 juillet 2023, les Délégués des Ministres ont nommé **MM. Henrik Bull** et **Paul Lemmens** et **Mme Irena Pelikánová** pour un mandat complet de trois ans s'achevant le 9 juillet 2026.

11. Le Panel se félicite que la lettre du Comité des Ministres invitant les gouvernements à soumettre des candidatures en vue de pourvoir un poste vacant au sein du Panel mentionne expressément 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. Cette exigence, qui garantit que les membres du Panel possèdent une maîtrise suffisante des deux langues officielles, contribue à réduire les coûts de fonctionnement et facilite le travail du Panel en supprimant la nécessité de recourir à des services de traduction et d'interprétation.

12. Conformément au point 7 des Règles de fonctionnement supplémentaires adoptées par le Panel en 2021 (voir le paragraphe 7 ci-dessus), un membre du Panel doit se retirer de l'examen et du vote lorsque la liste examinée concerne l'élection du juge élu au titre de son pays d'origine. Un membre « national » peut néanmoins être invité par le Panel à donner des explications factuelles, en particulier sur la nature des qualifications nationales ou sur la procédure nationale de sélection.

### III. RÔLE DU PANEL DANS LA PROCEDURE D'ÉLECTION

---

## 1. Procédure suivie par le Panel pour l'évaluation des qualifications des candidats

13. La procédure d'élection d'un juge à la Cour débute par l'envoi d'une lettre du Secrétaire général ou de la Secrétaire générale 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 prévue du juge. La lettre attire également l'attention de la Haute Partie contractante sur l'existence du Panel. Une copie de la lettre est envoyée au Secrétariat du Panel.

14. À 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 lui communiquer, dans les deux langues officielles du Conseil de l'Europe (anglais et français), les noms et les curriculums vitae des candidats proposés, ainsi que des informations sur la procédure nationale de sélection.

15. Afin de permettre une meilleure comparaison des curriculums vitae, le Panel recommande, dans la lettre d'invitation susmentionnée, que, lorsqu'ils soumettent leur liste de candidats au Panel, les gouvernements utilisent le modèle de curriculum vitae déjà utilisé par l'APCE<sup>6</sup>. Toutefois, le Panel constate que, pendant la période couverte par le présent rapport d'activité, un nombre croissant de candidats se sont écartés de ce modèle. Les curriculums vitae qui en résultent diffèrent considérablement dans leur structure et leur contenu ; certains sont extrêmement détaillés, tandis que d'autres omettent des informations essentielles, telles que les dates d'expérience professionnelle. Ces incohérences ont, dans plusieurs cas, compliqué l'évaluation et la comparaison des qualifications des candidats par le Panel et ont nécessité des demandes de clarification concernant les curriculums vitae.

16. D'après le point (vi) de ses Règles de fonctionnement, 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 s'il le juge nécessaire, il invite les gouvernements à soumettre les curriculums vitae au moins trois mois avant l'expiration du délai de soumission des listes de candidats à l'APCE. Le Secrétariat du Panel collabore avec celui 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. Si le point (iii) des Règles de fonctionnement dispose que la procédure du Panel est une procédure écrite, le point (iv) permet d'organiser des réunions « *lorsqu[e le Panel] l'estime nécessaire à l'exercice de ses fonctions* ». Dans la pratique, le Panel privilégie l'écrit et n'organise des réunions que si cela est justifié au regard de la charge de travail ou de l'importance et de la complexité des questions examinées. Si besoin, des vidéoconférences sont organisées.

18. Dans ce contexte, le Panel rappelle qu'il n'a pas des entretiens avec les candidats. Certes, cela limite sa capacité à vérifier leurs compétences. Bien que le Panel puisse demander au gouvernement des informations complémentaires sur le curriculum vitae d'un candidat, dans la pratique, il doit fonder son évaluation uniquement sur le curriculum vitae soumis par le candidat, les commentaires du gouvernement, les documents publics et, dans certains cas, les informations non sollicitées provenant de diverses sources.

---

<sup>6</sup> Modèle de curriculum vitae pour les candidats à l'élection à la Cour européenne des droits de l'homme, Annexe 2 à la note préparée par le Secrétaire général de l'Assemblée, document d'information SG-AS (2025), 11 juin 2025.

19. Le point (viii) des Règles de fonctionnement dispose que le Panel peut demander des informations supplémentaires ou des précisions à la Haute Partie contractante au sujet de tout candidat qu'il évalue. Il en va ainsi, par exemple, lorsque le Panel a des doutes sur les qualifications d'un candidat ou sur les modalités de la procédure nationale de sélection. Si le Panel a besoin d'informations supplémentaires de la Haute Partie contractante, une demande (toujours écrite) est formulée, généralement dans un délai de dix jours ouvrables à compter de la réception de la liste par le Panel (comme indiqué au point 4 des Règles de fonctionnement supplémentaires).

20. En vertu du point (x) des Règles de fonctionnement, la procédure devant le Panel est confidentielle. Le Panel tente autant que possible d'adopter ses avis définitifs concernant les candidats par consensus. Si cela s'avère impossible, les décisions sont prises à une majorité qualifiée de cinq voix (voir le point (ii) des Règles de fonctionnement). À l'exception des cas où il est nécessaire de notifier au gouvernement concerné et à l'APCE que le seuil de cinq voix n'a pas été atteint<sup>7</sup>, le vote relatif à l'adoption de l'avis définitif reste confidentiel à tous égards (voir le point 8 des Règles de fonctionnement supplémentaires). La confidentialité des travaux du Panel n'empêche toutefois pas un gouvernement d'informer les organes nationaux de sélection du contenu des avis définitifs du Panel, notamment lorsque les appréciations sont négatives du fait des qualifications des candidats ou relativement à la procédure nationale de sélection suivie.

21. Si le Panel juge tous les candidats qualifiés, il en avise la Haute Partie contractante par écrit sans autre commentaire, comme prévu au paragraphe 5.2 de la Résolution CM/Res(2010)26. Des observations sur la procédure de sélection suivie au niveau national peuvent toutefois figurer dans la lettre que le Panel envoie à la Haute Partie contractante concernée (à ce sujet, voir la section III.2 ci-dessous).

22. Dans les cas où le Panel a considéré qu'un ou plusieurs candidats ne satisfont pas aux critères, il motive cette conclusion dans la réponse écrite qu'il adresse à la Haute Partie contractante. Ces dernières années, lorsqu'il a indiqué les raisons pour lesquelles il considérait qu'un candidat n'était pas qualifié, le Panel s'est souvent référé aux principes et aux critères énoncés dans ses rapports d'activité (résumés dans le bref guide) pour interpréter et appliquer les exigences formulées en termes généraux au paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention (à ce sujet, voir la section V ci-dessous).

23. Lorsque le Panel estime qu'un candidat ne satisfait pas aux critères pour l'élection des juges à la Cour, la Haute Partie contractante concernée soumet en principe, sans y être obligée, une ou plusieurs nouvelles candidatures.

24. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si la Haute Partie contractante doit rouvrir toute la procédure nationale de sélection 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 suivie au niveau national 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.

---

<sup>7</sup> Dans une telle situation, le Panel ne se prononce pas sur la question examinée. Cela s'est produit une fois au cours de la période couverte par le présent rapport d'activité (voir paragraphe 129 ci-dessous).

Il convient de rappeler à cet égard que le Comité directeur pour les droits de l'homme 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* »<sup>8</sup>. Dans certaines circonstances, notamment lorsque deux ou trois candidats ont été jugés non qualifiés par le Panel, il est difficile d'imaginer que d'autres candidats issus de la même procédure de sélection seront plus qualifiés que ceux qui ont été choisis et jugés non qualifiés par le Panel (sauf si des candidats plus méritants ont été écartés au niveau national pour des causes extrinsèques, ce qui en soi témoignerait de graves défauts dans la procédure de sélection initiale).

## **2. Rôle et compétence du Panel vis-à-vis de la procédure nationale de sélection**

25. D'après le point VI.2 des Lignes directrices du Comité des Ministres, 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. Le Panel en a déduit que s'il n'a pas de pouvoir de révision exprès dans ce domaine en vertu de la Résolution CM/Res(2010)26, il peut, au besoin, dans ses avis définitifs sur les candidats, attirer l'attention sur des aspects de la procédure nationale de sélection concernant notamment le respect des exigences minimales d'équité et de transparence<sup>9</sup>.

26. Une pratique à cet effet s'est développée depuis le printemps 2019. Lorsque le Panel n'a pas d'observation spécifique à formuler sur la procédure nationale de sélection, ce fait est consigné dans la lettre dans laquelle il communique son avis définitif au gouvernement concerné. Lorsque cela est considéré comme justifié, le Panel adresse des questions au gouvernement ou lui demande des informations supplémentaires en rapport avec la procédure nationale de sélection. Les observations écrites du Panel sur ce point figurent aussi dans la lettre adressée au Secrétaire général ou à la Secrétaire générale de l'APCE.

27. Il se peut également que des défauts de la procédure nationale de sélection aient une incidence sur l'évaluation des candidats en vertu du paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention – par exemple dans les cas extrêmement rares dans lesquels il existe des doutes objectifs quant à l'indépendance et à l'impartialité des candidats vis-à-vis du gouvernement qui les a désignés (à ce sujet, voir la section V.1, paragraphes 80 à 85 ci-dessous, concernant l'exigence de la Convention selon laquelle les juges de la Cour « *[jouissent] de la plus haute considération morale* »).

28. Lors de leur 1488<sup>e</sup> réunion les 7 et 8 février 2024, les Délégués des Ministres ont adopté des décisions concernant le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur les questions relatives aux juges de la Cour. Aux termes de ces décisions, les Délégués : « *se sont félicités de l'évolution de la pratique du groupe consultatif chargé d'évaluer les procédures nationales de sélection et l'ont invité à publier ses avis à ce sujet de manière anonymisée et non spécifique à un pays* » CM/Del/Dec(2024)1488/4.2.

---

<sup>8</sup> Rapport du Comité directeur sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, CM(2013)175, paragraphe 39.

<sup>9</sup> Ces exigences sont énoncées au paragraphe 8.2.2 de la Résolution 2248(2018) adoptée par la Commission permanente de l'APCE.



29. Il s'agit également d'une demande adressée au Panel par la commission des élections des juges de l'APCE<sup>10</sup>.

30. En outre, le président et le secrétariat du Panel ont également participé activement aux réunions du sous-groupe du CDDH consacrées aux questions relatives aux juges de la Cour, y compris à la conception des procédures nationales de sélection.

31. Les critères utilisés par le Panel pour l'évaluation de la procédure de sélection suivie au niveau national ainsi que l'aperçu des conclusions du Panel sur les procédures nationales de sélection sont indiqués à la section IV.2 ci-dessous.

### **3. Sources d'information**

32. En plus des curriculums vitae et de tous autres documents communiqués par les gouvernements à sa demande, le Panel reçoit à l'occasion des éléments d'information non sollicités de diverses sources (par exemple, d'organisations non gouvernementales et de particuliers, dont des candidats déçus). Il ne recherche pas activement des informations de ces sources et, surtout, il ne rejettera pas un candidat au motif qu'il n'est pas qualifié uniquement sur la base d'informations et d'observations provenant de celles-ci. Il n'exclut toutefois pas de poser des questions à un gouvernement au vu d'informations ou d'observations non sollicitées s'il le juge nécessaire pour confirmer pleinement qu'un candidat n'a pas les compétences et les qualifications requises ou pour clarifier des questions concernant la procédure nationale de sélection. L'évaluation finale, par le Panel, de l'aptitude d'un candidat ou de l'équité et de la transparence de la procédure nationale de sélection sera principalement fondée sur les documents fournis par le gouvernement concerné (y compris les réponses à ses questions) et, comme le précise le point 5 des Règles de fonctionnement supplémentaires, sur des faits notoires pertinents appartenant au domaine public (tels que par exemple ceux décrits dans les résolutions de l'APCE ou dans les décisions de la Cour ou d'autres juridictions internationales ou supranationales).

### **4. Relations entre le Panel et l'APCE**

33. Conformément au paragraphe 4 de l'article 5 de la Résolution CM/Res(2010)26, le ou la Secrétaire du Panel communique, par écrit, l'avis de ce dernier sur les candidats au Secrétaire général ou à la Secrétaire générale de l'APCE. Si la liste présentée à l'APCE comprend des candidats que le Panel a jugé non qualifiés, les raisons qu'il a données à la Haute Partie contractante pour justifier cette conclusion sont reproduites dans la lettre adressée au Secrétaire général ou à la Secrétaire générale de l'APCE. Pour ce qui est des candidats que le Panel a jugé qualifiés, seule cette conclusion est communiquée, sans autre commentaire, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 5 de la Résolution CM/Res(2010)26.

34. Conformément au paragraphe 8.2.3 de la Résolution 2248 (2018) du 23 novembre 2018 sur la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, l'APCE a décidé de ne

---

<sup>10</sup> Cette demande a été formulée lors de la réunion conjointe de la commission de l'élection des juges de l'APCE et du Panel, qui s'est tenue à Vienne le 13 mai 2024.

pas examiner les listes de candidats si le Panel n'a pas été dûment consulté par le gouvernement concerné<sup>11</sup>.

35. En vertu du paragraphe 8.1 de cette même Résolution 2248 (2018) : « *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* ».

36. Dans ce contexte, le Président du Panel, accompagné par le Secrétariat, a participé à dix réunions de la commission sur l'élection des juges pendant la période couverte par le présent rapport d'activité.

37. De l'avis du Panel, cette initiative de l'APCE a progressivement conduit à l'établissement d'un dialogue fructueux avec la commission sur l'élection des juges, sans que cela n'empiète d'aucune manière sur les prérogatives de l'APCE en matière d'élection des juges.

38. Une réunion conjointe avec la commission tenue le 13 mai 2024 à Vienne, suivant l'invitation de la Cour constitutionnelle autrichienne. La réunion avait pour objectif d'aborder plusieurs questions d'intérêt commun, notamment l'évaluation des procédures nationales de sélection et l'interprétation des critères d'éligibilité énoncés à l'article 21, paragraphe 1, de la Convention, ainsi que la coopération entre la commission pour l'élection des juges et le Panel.

## **IV. CRITÈRES DE L'ÉVALUATION DE LA PROCÉDURE NATIONALE DE SÉLECTION**

---

### **1. Critères généraux**

39. Comme indiqué précédemment, les deux principaux critères retenus par le Panel pour évaluer la procédure nationale de sélection sont ceux énoncés au paragraphe 8.2.2 de la Résolution 2248 (2018) adoptée par la Commission permanente de l'APCE, à savoir les critères d'équité et de transparence. Les aspects de la procédure nationale de sélection que le Panel a examinés jusqu'à présent en se fondant sur les Lignes directrices du Comité des Ministres sont notamment les suivants :

- le type de qualifications, d'expérience et de qualités requises des personnes candidates à la sélection, dont des qualités personnelles comme l'indépendance et l'impartialité ;

---

<sup>11</sup> Dans la même résolution, l'APCE a également invité sa commission du règlement, des immunités et des questions institutionnelles à examiner les modifications proposées à la procédure d'élection devant l'Assemblée qui nécessiteraient des modifications du règlement intérieur. Par sa Résolution 2278 (2019), paragraphe 2.4, l'APCE a modifié son règlement intérieur en ce qui concerne la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

- la base juridique de la procédure de sélection suivie lorsque la procédure nationale de sélection a été établie, le texte des règles établissant la procédure nationale de sélection et la publicité donnée à ces règles ;
- la publicité donnée à l'appel à candidatures, en particulier son ampleur (notamment lorsque le nombre de candidatures était limité) ;
- le nombre de candidats ayant répondu à l'appel à candidatures et le nombre de candidats convoqués à un entretien ;
- le délai de réponse à l'appel à candidatures ;
- plus généralement, les efforts ou l'absence d'efforts de la part du gouvernement pour veiller à ce qu'un nombre suffisant de bons candidats des deux sexes se présentent ;
- la composition de l'organe national de sélection ; en particulier (a) la question de savoir si la composition de l'organe national de sélection était équilibrée, avec des membres venant d'horizons divers (dont certains membres nommés par des entités indépendantes comme des conseils de l'ordre, des associations de magistrats, des organisations non gouvernementales et des organismes représentant le monde universitaire et la société civile) ou (b) au contraire si l'organe national de sélection est composé de représentants du gouvernement, de la majorité politique au parlement et de fonctionnaires ;
- la procédure suivie par l'organe national de sélection ;
- les critères de sélection appliqués au niveau national et leur transparence ;
- le rôle joué par les ministres ou le chef d'État dans la finalisation de la liste des candidats ;
- les éventuelles plaintes (y compris des candidats) au sujet de la procédure nationale de sélection ou en rapport avec celle-ci et le traitement de ces plaintes par les autorités nationales ;
- la taille et la population du pays (lorsque les candidats ayant répondu à l'appel à candidatures étaient peu nombreux ou d'un niveau insuffisant) ;
- en cas de liste de candidats unisexe ne comprenant pas le sexe sous-représenté à la Cour (actuellement le sexe féminin), les éléments de contexte dans la mesure où ils ont une incidence sur la question de la justification d'une dérogation à la règle générale de l'équilibre entre les femmes et les hommes sur les listes de candidats (à ce sujet, voir la section VI.1 ci-dessous).

## **2. Aperçu des conclusions du Panel sur la procédure nationale de sélection**

40. Conformément à la demande du Comité des Ministres et de l'APCE (voir paragraphes 28 et 29 ci-dessus), le Panel a examiné la procédure nationale de sélection des candidats proposés pour être élus à la Cour pendant la période couverte par le présent rapport. Dans au moins 15 des 35 listes examinées, le Panel a identifié des préoccupations concernant la procédure nationale de sélection, qui ont dans la plupart des cas donné lieu à des questions spécifiques adressées aux gouvernements concernés.

41. Si de nombreux États ont déployé des efforts louables pour garantir l'équité, la transparence et le respect des lignes directrices du Comité des Ministres, le Panel a également relevé un certain nombre de défis, de lacunes et de pratiques qui ne satisfont pas à ces normes.

42. La présente section donne un aperçu des conclusions du Panel pour l'ensemble des procédures examinées, dans le but d'identifier les tendances émergentes, d'attirer l'attention sur les domaines nécessitant des améliorations et de mettre en évidence les pratiques prometteuses qui pourraient servir de référence utile à tous les États.

### **A. Réponse insuffisante à l'appel à candidature**

43. Dans plusieurs processus de sélection nationaux, il y a eu un net manque de candidats.

44. Dans un cas particulier, deux appels à candidature successifs ont dû être organisés. Dans le premier, seule trois candidatures ont été reçues, dont deux candidats se sont ensuite retirés. Le candidat restant de cette liste a donc été rejoint par deux nouveaux candidats, les seuls qui ont postulé en réponse à un deuxième appel. Ainsi, lors du deuxième appel, le nombre de candidats était inférieur à trois. Malgré cette situation, le gouvernement concerné a décidé de ne pas republier l'offre de poste à pourvoir une troisième fois ni d'explorer des mesures de sensibilisation plus proactives, telles que la prise de contact avec des réseaux professionnels. Il a invoqué des principes juridiques nationaux interdisant le recrutement individuel et exigeant un concours ouvert et non-discriminatoire. Tout en reconnaissant l'importance de ces principes juridiques et en admettant que le poste à pourvoir avait été largement diffusé, le Panel a estimé que le désintérêt répété était problématique car il nuisait à la compétitivité et à la diversité potentielle du processus. Cela pourrait indiquer que les candidats potentiels ont perçu la procédure de sélection nationale comme politiquement biaisée, estimant qu'ils n'avaient aucune chance face aux candidats favorisés par le gouvernement. Une telle politisation, ou même la perception de celle-ci, pouvait avoir un effet dissuasif sur leur volonté de postuler. Le Panel a donc recommandé qu'à l'avenir, en cas de faible intérêt persistant, le poste vacant soit au moins republié.

45. Dans un autre cas, le gouvernement a dû organiser trois appels à candidatures successifs avant de compléter la première liste. Une seule candidature a été reçue lors du premier appel, deux candidats ont été présentés lors du deuxième, et deux autres ont posé leur candidature lors du troisième. À l'issue de ces trois appels, une liste de trois candidats a été soumise d'abord au Panel, puis à l'APCE.

### **B. Publicité, accessibilité et délai de l'appel à candidature**

46. Le Panel a constaté que plusieurs États ont efficacement diffusé les appels à candidature par le biais de journaux officiels, d'agences de presse, d'associations professionnelles, d'universités et de revues juridiques, garantissant ainsi une large diffusion. Dans d'autres cas, toutefois, des approches plus limitées ont été utilisées, ce qui a pu réduire la visibilité de l'appel et potentiellement l'accès à un plus grand nombre de candidats qualifiés.

47. Dans le cadre d'un processus national, le seul canal de publication était le site web du ministère de la Justice, sans appel lancé par le biais des réseaux professionnels ou des médias généralistes. Le Panel s'est demandé si cette méthode permettait réellement de porter le poste vacant à l'attention de tous les candidats appropriés. Dans un autre cas, l'appel à candidature a uniquement été publié dans le journal officiel de l'État, un média qui n'est pas nécessairement consulté régulièrement par l'ensemble de la communauté juridique et universitaire.

48. Une autre préoccupation a été exprimée dans un cas où le délai de candidature était limité à deux semaines seulement, ce qui, même dans des circonstances où le temps est compté, peut être trop court pour les candidats intéressés et peut limiter le nombre de candidatures bien préparées.

49. Dans un autre cas, les candidats n'ont pas été autorisés à postuler directement mais devaient être proposés par divers organes représentatifs. Ce système de nomination a limité l'accès au processus et pourrait avoir restreint le caractère inclusif et ouvert de la procédure, en particulier pour les personnes qualifiées qui n'étaient pas affiliées à l'un des organes de nomination autorisés ou soutenues par ceux-ci.

### **C. Composition de l'organe national de sélection : préoccupations relatives à l'équilibre et à l'indépendance**

50. Le Panel a rencontré un certain nombre de cas dans lesquels la composition de l'organe de sélection était source de préoccupations quant à l'équilibre institutionnel, l'indépendance et la diversité des points de vue. Dans ce contexte, il rappelle que la composition équilibrée de ces organes est essentielle pour garantir que les futurs juges à la Cour EDH soient indépendants et impartiaux, conformément aux exigences de la Convention relatives à la nomination des juges sur la base du mérite et sans influence indue du gouvernement (voir paragraphe 59).

51. Dans un cas, l'organe national de sélection était presque exclusivement composé de ministres et de hauts fonctionnaires de l'exécutif et du législatif, sans aucune représentation du monde universitaire, de la profession juridique, de la société civile ou des associations de juges. Bien que techniquement légale, cette composition ne répondait pas aux attentes des lignes directrices d'un organisme composé de personnes issues de divers horizons professionnels et institutionnels, libres de toute influence et jouissant du respect du public.

52. Dans le cadre d'une autre procédure nationale, la composition de la commission nationale de sélection a considérablement changé par rapport aux cycles précédents. Plusieurs experts ont été remplacés par le nouveau gouvernement, alors qu'ils étaient auparavant considérés comme des contributeurs précieux et impartiaux. Leur remplacement a été perçu par une partie de la société comme ayant abouti à la constitution d'une commission composée de personnes étroitement liées à l'élite politique au pouvoir, ce qui a suscité des inquiétudes quant à une éventuelle ingérence politique dans le processus.

53. Dans une autre procédure de sélection, plusieurs organes ont été impliqués ; cependant, le rôle déterminant a été joué par une commission exécutive composée exclusivement de fonctionnaires du cabinet du président, qui était également le seul organe chargé de mener les entretiens. Un organe judiciaire, qui avaient précédemment participé à la présélection, n'a pas pu mener les entretiens. Son évaluation était fondée uniquement sur les candidatures écrites et ses recommandations n'étaient pas contraignantes. Le Panel a trouvé que la commission ne semblait pas compter de membres possédant l'expertise spécifique requise pour évaluer les qualifications juridiques et professionnelles des candidats.

### **D. Évaluation et décision finale**

54. Dans de nombreux cas, les États ont fourni une description détaillée des critères de sélection, notamment de l'expérience en matière de droit des droits de l'homme, la maîtrise de la langue, la motivation et la connaissance du système de la Convention.

55. Cependant, dans d'autres cas, le Panel a constaté un manque de clarté quant à la manière dont les candidats étaient évalués ou dont les décisions finales étaient prises.

56. Dans un cas, les autorités n'ont pas expliqué les raisons pour lesquelles elles avaient sélectionné un candidat plutôt qu'un autre, alors que les candidats non retenus semblaient avoir une expérience manifestement supérieure à celle des candidats retenus. Cela a donné lieu à une évaluation négative de la part du Panel.

57. Dans un autre cas, le gouvernement a rejeté la recommandation d'un organe judiciaire sans fournir de justification.

58. Un problème fréquemment rencontré est que les gouvernements répondent aux demandes du Panel en se référant de manière formelle à des dispositions légales, mais sans fournir d'informations pratiques sur la manière dont les critères pertinents ont été réellement appliqués ou pris en compte lors de l'évaluation. Le Panel attend des gouvernements qu'ils fournissent une justification solide de leur sélection des candidats.

#### **E. Influence politique et exclusion potentielle de candidats hautement qualifiés**

59. Le Panel rappelle l'importance de la mise en place d'une procédure de sélection au niveau national afin de garantir l'indépendance et l'impartialité des futurs juges de la Cour EDH. Cela est conforme aux exigences de la Convention, telle qu'interprétées par la Cour, selon lesquelles les juges (nationaux) doivent être sélectionnés selon des « critères fondés sur le mérite » à l'issue d'une procédure qui offre des « garanties contre toute influence indue et/ou tout pouvoir discrétionnaire » du gouvernement ou du pouvoir législatif. Par conséquent, le Panel estime que la composition de la Cour elle-même devrait satisfaire à ces exigences<sup>12</sup>.

60. En ce qui concerne le point ci-dessus, le Panel a relevé des cas où la dynamique politique pouvait être perçue comme influençant de manière excessive la sélection des candidats, au détriment d'autres candidats également qualifiés.

61. Dans certains cas, des candidats avec de solides qualifications ont été exclus de la liste finale. À cet égard, le Panel rappelle que son mandat ne consiste pas à procéder à une évaluation comparative des candidats, mais se limite à déterminer si les candidats proposés satisfont aux exigences minimales énoncées à l'article 21 de la Convention. Par conséquent, le Panel n'est pas toujours en mesure de connaître les raisons pour lesquelles des candidats apparemment excellents n'ont pas postulé ou n'ont pas été retenus dans la liste finale. Le Panel ne peut exclure la possibilité que dans certains cas des considérations politiques plutôt que le mérite aient influencé la composition de la liste finale des candidats. Cet « angle mort » reste à ce jour une limitation du mandat du Panel.

---

<sup>12</sup> Cour européenne des droits de l'homme [GC], 1<sup>er</sup> décembre 2020, [Gudmundur Andri Astradsson c. Islande](#), paragraphe 234 ; Cour européenne des droits de l'homme [GC], [Grzęda c. Pologne](#), 15 mars 2022, paragraphe 308.

62. Dans une procédure, un nouveau critère a été introduit, limitant l'éligibilité aux individus possédant une unique nationalité, excluant ainsi les individus qualifiés possédant une double nationalité de candidater. Ce critère n'avait pas été appliqué lors des tours précédents. En raison de l'évident risque de l'exclusion arbitraire de certains candidats, il revenait au gouvernement de fournir au Panel une justification objective et raisonnable pour l'ajout d'un tel critère. En conséquence, ayant seulement reçu une justification limitée de la part du gouvernement en question quant à l'introduction de cette exigence, le Panel a explicitement relevé, dans la lettre contenant son avis, les conséquences négatives susmentionnées de l'ajout d'une telle exigence sur l'accès à un plus grand nombre de candidats<sup>13</sup>.

#### **F. Les procédures d'entretien des candidats et d'évaluation des compétences linguistiques**

63. Des entretiens efficaces et une évaluation solide des compétences linguistiques sont essentiels à l'évaluation des candidats. Dans plusieurs procédures, le Panel a relevé de bonnes pratiques, dont des entretiens structurés, une évaluation menée en anglais et en français, ainsi qu'une évaluation du raisonnement judiciaire et des capacités de communication des candidats.

64. En revanche, dans d'autres cas, le Panel a identifié certaines faiblesses.

65. Dans une procédure (voir paragraphe 53 ci-dessous), l'organe responsable de la sélection des candidats n'a pas mené d'entretiens, se fondant uniquement sur les candidatures écrites pour son évaluation. Les entretiens ont finalement été organisés ultérieurement par un autre organe, dont la composition manquait d'équilibre. Ce dernier organe a finalement modifié la sélection effectuée par l'organe chargé de la présélection initiale.

66. L'inclusion, dans un cas, de questions manifestement non pertinentes et politiquement sensibles lors des entretiens était particulièrement préoccupante. Les candidats ont été interrogés sur des manifestations politiques passées, des événements électoraux et des révisions constitutionnelles, des sujets qui, dans les circonstances concrètes propres à ce cas, ont pu servir à sélectionner les candidats sur la base de leurs opinions idéologiques.

#### **G. Insuffisance des informations fournies au Panel**

67. Le Panel dépend souvent de la qualité et de l'exhaustivité des informations soumises par les autorités nationales pour mener son évaluation. Dans certains cas, les documents fournis comprenaient uniquement le cadre juridique sans détails sur sa mise en œuvre effective lors du processus de sélection.

68. Dans un cas, le Panel a demandé des informations complémentaires sur des aspects fondamentaux de la procédure, y compris sur la manière dont l'appel à candidature a été publié, le nombre de candidats, la procédure d'entretien et les critères utilisés pour la sélection des candidats. Dans un autre cas, aucune explication n'a été donnée quant à la manière dont l'organe de sélection a appliqué les critères de sélection et le rôle des organes chargés de proposer les candidats est resté flou.

---

<sup>13</sup> L'APCE n'a pas partagé ces préoccupations et a poursuivi la procédure d'élection pour le pays concerné.



69. Dans un autre cas, le Panel a décidé de ne pas examiner en détail la procédure nationale de sélection en raison de sérieuses préoccupations quant à l'aptitude des candidats. En revanche, il a également noté que ses commentaires précédents sur les candidats individuels semblaient avoir été ignorés ou négligés par les autorités nationales.

## **H. Retards dans la présentation des listes**

70. Certains retards ont été observés dans la soumission des listes de candidats par les États parties (voir paragraphe 132 ci-dessous). Ceux-ci peuvent être dus à des difficultés dans l'organisation ou la finalisation d'une procédure de sélection nationale appropriée ou à la nécessité de remplacer un ou plusieurs candidats. Bien que ces retards importants, en particulier ceux dépassant un an, restent relativement rares, ils peuvent entraîner une prolongation de fait du mandat du juge en exercice ou la vacance du poste de juge pour l'État concerné pendant un certain temps. Il est donc essentiel de veiller à ce que les procédures nationales de sélection soient rapides et efficaces afin d'éviter de telles situations.

## **I. Pratiques positives notables**

71. Malgré ces difficultés, dans la majorité des cas (18 listes), le Panel a noté dans sa lettre au gouvernement que la procédure nationale de sélection ne soulevait aucune préoccupation particulière. Dans certains cas, le Panel a observé des évolutions très positives.

72. Par exemple, dans un cas, la composition de l'organe national de sélection, auparavant composé de fonctionnaires, comprenait une proportion importante de membres extérieurs à la structure gouvernementale, notamment de représentants de la Cour constitutionnelle et d'universitaires de grande renommée.

73. Un autre exemple positif de procédure de sélection nationale concerne l'organe national de sélection qui a établi et appliqué un ensemble de critères de sélection détaillés, objectifs et transparents pour évaluer les candidats. Cela a permis aux candidats de comprendre clairement ce qui était attendu d'eux, garantissant ainsi une sélection objective. Les critères portaient sur des domaines fondamentaux tels que la capacité intellectuelle et juridique (y compris un haut niveau d'expertise juridique, des compétences analytiques et une bonne connaissance du droit national et international), les qualités personnelles (telles que l'intégrité, le bon sens et l'indépendance), le tempérament judiciaire (notamment l'équité, la conscience de la diversité et l'engagement en faveur de la justice), les capacités de communication et linguistiques (notamment la capacité à expliquer clairement des questions juridiques complexes et une connaissance passive du français) et l'efficacité (telle que la gestion du temps, le travail en équipe et la capacité à rendre des jugements motivés sous pression). Le Panel considère que fournir une telle liste de critères constitue une excellente pratique.

74. Une procédure de sélection a impliqué 17 candidats, un organe de sélection diversifié et compétent (comprenant notamment un ancien président de la Cour suprême, le procureur général et un professeur d'université), ainsi que l'application transparente de critères clairs. Tous les candidats présélectionnés ont passé un entretien et leurs compétences linguistiques ont été dûment évaluées.



75. Dans un certain nombre de procédures, les classements établis par l'organe de sélection ont été suivis de manière transparente par l'autorité de nomination.

76. Dans un cas, le Panel a constaté que la procédure de sélection était très loin de respecter les normes énoncées dans les lignes directrices du Comité des Ministres relatives à la sélection des candidats au poste de juge à la Cour EDH. Cela était particulièrement évident dans deux domaines clés : la composition de l'entité de sélection – composée, à une exception près, exclusivement de ministres ou de fonctionnaires au service du gouvernement ou du parlement – et la très faible publicité donnée à l'appel à candidatures. Toutefois, en réponses à ces lacunes, l'État en question a révisé sa procédure de sélection et lancé un nouvel appel à candidatures. La procédure révisée a notamment répondu aux préoccupations précédentes en mettant fin à la prédominance des fonctionnaires de l'exécutif ou du législatif. L'évaluation des candidats a ensuite été confiée à un groupe de travail légalement constitué indépendant sur le plan institutionnel, composé de représentants du pouvoir judiciaire, de la profession juridique et des institutions de défense des droits de l'homme. Cela a constitué une amélioration significative en matière de garantie de l'indépendance, de l'impartialité et de la crédibilité du processus de sélection.

#### **J. Résumé des difficultés identifiées**

77. Si de nombreux États ont déployé des efforts louables pour organiser des procédures nationales de sélection des candidats à la Cour EDH, l'examen des listes récentes par le Panel a révélé un certain nombre de difficultés, notamment :

- Publicité insuffisante ou approche trop formaliste des appels à candidatures ;
- Faible nombre de personnes répondant à l'appel à candidatures ;
- Composition déséquilibré ou politisée des entités de sélection ;
- Absence de transparence dans la prise de décision ou de justification des dérogations aux recommandations formulées par les organes de sélection ;
- Exclusion injustifiée de candidats hautement qualifiés ;
- Lacunes dans les informations fournies au Panel.

78. Le Panel réaffirme que la conformité juridique formelle ne suffit pas : les procédures nationales doivent également respecter l'esprit de transparence, d'indépendance et d'équité inscrit dans les lignes directrices du Comité des Ministres. La légitimité de la Cour de Strasbourg et la confiance du public dans le processus d'élection des juges dépendent de l'application équitable et cohérente de ces principes.

## **V. CRITÈRES DE L'ÉVALUATION DES QUALIFICATIONS DES CANDIDATS**

---

79. Aux termes de l'article 21, paragraphe 1, de la Convention, « *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 consultatif

examine constamment l'application de cette disposition à la lumière de son expérience en matière de traitement de cas concrets. Ce faisant, il tient dûment compte des Lignes directrices du Comité des Ministres. Il ressort du texte de l'article 21, paragraphe 1, de la Convention que le niveau de compétence ou d'expérience professionnelle nécessaire pour exercer les fonctions de juge à la Cour peut être atteint par deux grandes voies de carrière alternatives, à savoir i) une expérience dans le domaine judiciaire et ii) une reconnaissance en tant que juriconsulte. Avant d'aborder ces deux voies de qualification professionnelle pour la fonction de juge à la Cour, il convient d'abord de dire quelques mots sur l'exigence personnelle de « *haute considération morale* ».

### **1. La condition de « jouir de la plus haute considération morale »**

80. Dans les rapports d'activité précédents, des qualités telles que l'intégrité, un sens élevé des responsabilités, le courage, la dignité, la diligence, l'honnêteté, la discrétion, le respect d'autrui et l'absence de condamnation pour crime ont été mentionnées comme des composantes essentielles de cette exigence, ainsi que (évidemment) l'indépendance et l'impartialité<sup>14</sup>.

81. D'une manière générale, cependant, le Panel doit partir du principe que les candidats possèdent ces qualités personnelles. La personnalité d'un candidat ne peut pratiquement jamais être évaluée sur la base de ce qui figure dans le curriculum vitae. En particulier, ce n'est que lorsque quelque chose ressort manifestement du curriculum vitae (par exemple, s'il est fait mention de la commission d'une infraction pénale ou disciplinaire) que l'on peut porter un jugement négatif sur la personnalité. Les déclarations reçues de tiers affirmant l'existence de faits susceptibles d'étayer une appréciation défavorable de la moralité d'un candidat sont traitées de la manière évoquée ci-dessus au paragraphe 31 (au point III.3 sur les sources d'information). En outre, le Panel ne prend en considération les informations disponibles publiquement à cet égard qu'une fois que le gouvernement qui présente le candidat a eu la possibilité de commenter la pertinence et le bien-fondé de ces informations. Dans la pratique, les questions concernant la « *haute considération morale* » d'un candidat ont donc rarement été soulevées et, jusque récemment, aucun problème manifeste à ce titre n'a encore été signalé par le Panel dans ses avis.

82. Au cours de la période considérée, le Panel a constaté dans un cas l'indépendance et l'impartialité des candidats vis-à-vis du gouvernement qui les avait désignés étaient sérieusement mises en doute. Il en a tiré une conclusion négative non seulement sur la base de ce qui figurait dans les curriculum vitae concernés et des informations fournies par le gouvernement, notamment en ce qui concerne la procédure de sélection nationale, mais aussi à la lumière de faits et de documents notoires qui étaient dans le domaine public. À cet égard, le Panel considère qu'il ne peut ignorer des faits connus du grand public qui, tels qu'ils sont documentés dans des sources fiables, sont susceptibles de compromettre l'indépendance et l'impartialité d'un candidat, même si ces faits n'ont pas été mentionnés par le candidat ou le gouvernement en question (sur ce point, voir le paragraphe 32 ci-dessus).

83. Il convient d'ajouter une réserve spécifique concernant l'explication qui précède. En ce qui concerne le Panel, le fait d'être ou d'avoir été actif sur la scène politique nationale ne constitue pas en

---

<sup>14</sup> Dans son premier rapport d'activité de décembre 2013, au paragraphe 28, le Panel a fait référence à la Résolution sur l'éthique judiciaire adoptée par la Cour plénière en 2008. Une résolution actualisée sur l'éthique judiciaire a été adoptée par la Cour en 2021, disponible sur son site internet : [Résolution sur l'éthique judiciaire](#).

soi et automatiquement une incompatibilité disqualifiante au motif qu'elle indique un manque d'indépendance et d'impartialité de la justice. Le caractère récent ou lointain et l'intensité ou le relâchement des rapports avec la politique nationale sont des éléments à prendre en considération. Ce qui est certain, c'est qu'une participation active sur la scène politique – que ce soit en tant que membre d'un gouvernement, de parlementaire ou de haut fonctionnaire – ne suffit pas à elle seule à entraîner la disqualification ; il doit exister d'autres indicateurs objectifs suffisants d'un manque d'indépendance et d'impartialité<sup>15</sup>. En revanche, il n'est naturellement pas interdit au Panel d'exprimer une appréciation globalement négative au titre des deux autres conditions visées à l'article 21, paragraphe 1, en ce qui concerne les qualifications et l'expérience professionnelles d'un candidat dont la carrière s'est essentiellement déroulée dans le domaine politique.

84. En ce qui concerne le critère de la plus haute considération morale, le Panel a été confronté à des situations où un candidat avait fait des déclarations publiques pouvant être perçues comme controversées ou susceptibles de nuire à son intégrité morale. L'évaluation de ces questions est intrinsèquement complexe et difficile à déterminer. Dans de tels cas, le Panel a demandé des éclaircissements au gouvernement qui a présenté la candidature. Si des vérifications supplémentaires s'avèrent nécessaires, la commission de l'APCE pourrait envisager de soulever la question avec le candidat concerné lors de l'entretien et d'évaluer si les déclarations peuvent être considérées comme incompatibles avec le niveau d'intégrité morale requis.

85. En résumé, la « *haute considération morale* » des candidats ne peut normalement pas être examinée par le Panel et doit être présumée, d'autant plus que le Panel n'est pas habilité à convoquer les candidats pour un entretien ; et ce n'est que très exceptionnellement, lorsque des preuves manifestes sont susceptibles de renverser cette présomption, qu'une question concernant la « *haute considération morale* » se posera.

## **2. Considérations générales concernant les conditions relatives à la compétence professionnelle**

86. Bien que leur libellé soit très général, les deux conditions de qualification « professionnelle » mentionnées à l'article 21, paragraphe 1, de la Convention, doivent être comprises et appliquées dans leur ensemble. En outre, l'objet et le but de la Convention, en tant qu'instrument destiné à garantir des droits concrets et effectifs plutôt que théoriques et illusoires<sup>16</sup>, doivent être pris en considération dans leur interprétation et leur application. L'efficacité de la Convention est influencée par la volonté des autorités nationales de suivre les arrêts de la Cour. Celles-ci seront d'autant plus incitées à le faire que le raisonnement est de qualité et l'autorité de la Cour incontestable. La Cour doit suivre un processus de longue haleine pour établir et maintenir son autorité, 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

---

<sup>15</sup> Certaines divergences dans l'évaluation des activités et des déclarations politiques des candidats ont pu apparaître entre le Panel, qui dispose d'informations très limitées à ce sujet, et l'APCE.

<sup>16</sup> Cour européenne des droits de l'homme [GC], 9 avril 2024, [Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse](#), paragraphe 545 ; Cour européenne des droits de l'homme [GC], 25 juin 2024, [Ukraine c. Russie \(Crimée\)](#), paragraphe 1336.

pour sa propre autorité<sup>17</sup>. Le fait d’avoir comme juges à la Cour des personnes qui occupent des postes de haut niveau dans les États contractants a évidemment des répercussions positives sur l’autorité de la Cour. Si, par exemple, un nombre disproportionné de juges étaient relativement jeunes, manquaient d’expérience et n’avaient pas atteint une position importante au sein du système judiciaire national ou dans le monde universitaire, l’acceptation de la jurisprudence de la Cour, en particulier par les plus hautes juridictions nationales, pourrait être influencé négativement. En bref, pour mener à bien son mandat<sup>18</sup>, la Cour doit inspirer confiance aux parties, aux juridictions nationales au plus haut niveau et aux États contractants en général.

87. Bien que le Panel ait continué à réfléchir et à examiner les conditions de qualification « professionnelle » énoncées à l’article 21, paragraphe 1, de la Convention sous différents angles à la lumière de l’expérience pratique qu’il a acquise en évaluant un grand nombre de candidats au cours des dernières années, les principes fondamentaux des conditions à appliquer, tels qu’expliqués dans le premier rapport d’activité<sup>19</sup>, restent essentiellement les mêmes. Dans les grandes lignes, il s’agit d’une expérience professionnelle de longue durée à un niveau élevé. Le Panel s’efforce d’obtenir une image complète des candidats et procède à une évaluation globale de l’ensemble des qualités d’un candidat, quel que soit son parcours professionnel, en vue de déterminer si le candidat possède l’aptitude à exercer une fonction juridictionnelle à un niveau élevé qui convient à une cour internationale (dont la connaissance du droit des droits de l’homme n’est qu’une composante, aussi importante soit-elle).

88. En raison de sa nature, de son statut et de son rôle paneuropéen, la Cour suppose que ses membres possèdent déjà, au moment de leur élection, toutes les qualités judiciaires pleinement développées qui découlent d’une longue expérience. Cependant, de nombreux pays ont du mal à trouver trois candidats ayant une expérience professionnelle longue. Il est donc d’autant plus important que les Hautes Parties contractantes diffusent largement les appels à candidatures au niveau national afin de veiller à avoir le plus grand nombre possible de candidats qualifiés.

89. Concrètement, s’agissant de la durée de l’expérience nécessaire, le Panel s’attend en moyenne à un minimum de 15 à 20 ans de travail dans un environnement professionnel pertinent. Pour ce qui est de l’étendue de l’expérience requise, certains candidats qui possédaient un bon, voire un excellent, curriculum vitae pour leur âge ont été considérés par le Panel comme n’ayant pas une expérience suffisamment approfondie à un niveau supérieur. Même si l’on peut considérer qu’il s’agit de juristes qualifiés en milieu de carrière, avec un avenir manifestement prometteur devant eux, le niveau de leur expérience professionnelle à ce moment a été considéré comme inférieur à celui qui est requis d’un juge international chargé de statuer sur les mesures adoptées par les parlements nationaux, les gouvernements et les cours supérieures. À cet égard, le Panel note également que l’expérience de travail en équipe au niveau international est un atout important, car être juge à la Cour implique de pouvoir être un membre productif au sein d’un organe judiciaire collégial qui fonctionne dans un environnement international représentant différentes traditions juridiques.

---

<sup>17</sup> Voir l’[Avis consultatif sur certaines questions juridiques relatives aux listes de candidats présentées en vue de l’élection des juges de la Cour européenne des droits de l’homme \(coe.int\)](#).

<sup>18</sup> Comparer, en ce qui concerne la confiance dont doivent jouir les tribunaux nationaux, CEDH [GC], 23 avril 2015, *Morice c. France*, § 128 ; CEDH [GC], 1er décembre 2020, [Gudmundur Andri Astradsson c. Islande](#), § 283.

<sup>19</sup> Voir le document Panel (2013)12 du 12 décembre 2013, paragraphe 27.

90. Le Panel s'efforce d'appliquer les mêmes critères à tous les pays et à tous les candidats afin d'assurer une application cohérente de l'article 21, paragraphe 1, de la Convention et l'égalité de traitement dans tous les domaines et aussi d'éviter un risque de qualité inégale des juges composant la Cour. Néanmoins, dans certains cas où il a hésité à propos d'un candidat dont les qualifications étaient limite, le Panel a pris en considération les caractéristiques du pays à titre de facteur faisant contrepoids dans son évaluation – notamment sa petite taille et sa population et la difficulté qui en découle de trouver trois candidats de haut niveau dûment qualifiés.

91. Aux fins de la présente étude, les considérations qui précèdent ont nécessairement été exprimées dans des termes très généraux, mais elles indiquent 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, devraient reconnaître que leurs décisions à cet égard sont d'une importance capitale et exigent un examen approfondi afin de s'assurer que les candidats proposés possèdent une maturité professionnelle et des qualifications indiscutables pour l'exercice d'une haute fonction judiciaire sur le plan international. Il ne s'agit pas seulement d'envoyer à la Cour des hommes et des femmes qui bénéficient d'un soutien au niveau national, mais aussi de contribuer à la composition de la Cour de manière à ce qu'elle puisse remplir sa mission pour l'ensemble de la « communauté des États parties à la Convention »<sup>20</sup>.

### **3. La condition de « réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires »**

92. L'expression « *hautes fonctions judiciaires* » semble couvrir les postes de juge au sein d'une juridiction nationale suprême ou constitutionnelle, tandis qu'elle semble exclure les postes de juge au sein des juridictions nationales inférieures de première instance (bien que les juges des juridictions nationales inférieures puissent par ailleurs être qualifiés de jurisconsultes – sur ce point, voir le paragraphe 110 ci-dessous).

93. La condition de « *réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires* » doit recevoir une interprétation matérielle conforme à sa finalité à la lumière du critère de l'expérience professionnelle de longue durée à un niveau élevé (voir paragraphe 89 ci-dessus) et non une interprétation purement formelle. Étant donné la grande diversité des règles nationales relatives à l'éligibilité aux cours constitutionnelles et suprêmes, le Panel estime que tous ceux qui sont susceptibles d'être nommés à l'une des plus hautes juridictions nationales d'un pays, et même les personnes qui exercent une fonction au sein d'une telle juridiction, ne seraient pas, pour cette seule raison, automatiquement considérées comme qualifiées pour être candidates à l'élection à la Cour. En revanche, le fait de servir réellement au sein d'une cour suprême ou constitutionnelle pendant un nombre d'années significatif devrait impliquer que le juge national concerné est qualifié.

94. Dans ce contexte, il convient de garder à l'esprit que les structures judiciaires nationales varient considérablement. Par exemple, dans certains pays, une personne peut être nommée à une cour

---

<sup>20</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 24 juillet 2003, [Karner c. Austria](#), paragraphe 26.

suprême (souvent composée de nombreux juges) à un âge relativement jeune en raison de ses capacités innées, mais avoir néanmoins une expérience judiciaire limitée. À l'inverse, certains systèmes nationaux exigent une expérience de dix à quinze ans au moins en tant que juge ou avocat en exercice avant de pouvoir être nommé aux plus hautes juridictions.

95. En somme, dans le souci d'une appréciation globale des qualifications d'un candidat, il est tenu compte de l'ensemble de sa carrière dans le domaine judiciaire, y compris de la durée et du niveau de son service judiciaire ou de sa pratique du droit et de la question de savoir s'il a eu à traiter des affaires impliquant des questions de droits de l'homme et des questions complexes d'interprétation du droit. Les travaux universitaires ou la publication d'écrits significatifs peuvent également représenter un facteur important compensant la faiblesse qui est constatée par ailleurs dans le volet judiciaire de la candidature.

96. Le Panel observe néanmoins qu'un nombre important de candidats proposés et évalués au titre de la condition de « *réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires* » proviennent de cours d'appel. Si cela ne pose pas nécessairement un problème en soi, dans la mesure où l'évaluation de ces candidats dépend également du rôle et de l'importance de la cour d'appel concernée au sein du système judiciaire pertinent, ainsi que des responsabilités du candidat au sein de ces juridictions, cette constatation illustre la difficulté inhérente à certains pays à attirer des candidats à des fonctions de juge dans les plus hautes juridictions du pays concerné.

97. Plus problématique encore est le fait que, dans plusieurs cas, le Panel a constaté que les candidats étaient des juges de tribunaux inférieurs, c'est-à-dire des tribunaux de première instance, qui n'exerçaient même pas de fonction d'appel. Compte tenu de ce qui précède concernant la nécessité d'une expérience judiciaire de longue durée à un niveau élevé, le Panel considère normalement que l'expérience acquise à un tel niveau du système judiciaire est incompatible avec les exigences de l'article 21 de la Convention. Cependant, dans certains cas particuliers et en tenant compte des circonstances et caractéristiques particulières du pays ou de la juridiction concerné (telles que le fait que le pays concerné soit un « micro-État » doté d'un nombre très limité de juridictions, ou que la juridiction de première instance soit située dans une ville très importante et ait exercé des fonctions d'appel pour certains types de litiges), que le Panel a considéré que de tels candidats remplissaient les conditions requises à l'article 21 de la Convention. Le haut niveau de responsabilité exercé par le candidat concerné au sein d'une juridiction de première instance, tel que le fait qu'il ou elle soit président de cette juridiction et ait le statut juridique et le rang d'un juge de la Cour suprême, a également été considéré comme un facteur positif dans certains cas exceptionnels.

98. Dans un cas, le Panel a examiné les qualifications d'un candidat qui avait passé la majeure partie de sa carrière dans des juridictions internationales. Dans ce contexte, le Panel rappelle que la connaissance du droit national et du système juridique national reste une exigence importante pour les candidats à la fonction de juge à la Cour. Si cela ne signifie pas que les candidats ayant passé la majeure partie de leur carrière dans des tribunaux internationaux doivent être exclus, le Panel attend d'eux qu'ils aient également une connaissance suffisante de leur système juridique national.

99. En conclusion, le Panel réitère sa préoccupation sur le fait qu'il y a encore un nombre considérable de candidats dépourvus d'expérience judiciaire de longue durée. Le Panel est convaincu que, dans l'intérêt de l'amélioration de la qualité judiciaire globale de la Cour, les Hautes Parties

contractantes devraient prendre toutes les mesures raisonnables possibles pour encourager un plus grand nombre de juges expérimentés issus des plus hautes juridictions à se porter candidats à l'élection à la Cour. En ce qui concerne cette question, le Panel constate que, depuis quelques années, les candidats présentés par les gouvernements sont plus jeunes. Le Panel note que, si certains candidats plus jeunes sont parfaitement qualifiés, cela illustre également une tendance de certains gouvernements présentent des candidats moins expérimentés que par le passé.

#### **4. La condition d'être un « jurisconsulte possédant une compétence notoire »**

100. Le terme de « jurisconsulte » est un terme assez désuet pour désigner un expert en droit. Il désigne une personne qui possède une connaissance approfondie du droit, mais qui n'est pas nécessairement un avocat ou un juge en exercice. En bref, cela fait référence à un juriste. L'expression de « possédant une compétence notoire » indique qu'il s'agit d'une compétence qui va au-delà de la simple expertise en droit, même si celle-ci est très grande.

101. Une fois de plus, l'importance d'élire à la Cour des personnes ayant une grande maturité professionnelle et une expérience de haut niveau est inhérente à ces observations.

102. Le Panel considère que, pour les personnes poursuivant une carrière universitaire, le niveau de « compétence notoire » est normalement atteint lorsqu'elles ont été pendant de longues années professeurs titulaires – et non professeurs associés, assistants ou invités – dans une université de renom et qu'elles ont publié des travaux universitaires importants, par exemple en ce qui concerne la protection des droits de l'homme et la relation entre ces droits, l'intérêt général et les droits d'autrui<sup>21</sup>.

103. L'absence d'une expérience de niveau suffisamment élevé en tant que professeur titulaire pendant de nombreuses années chez un candidat ayant suivi une carrière universitaire peut, parfois, être compensée par l'existence parallèle d'une autre expérience professionnelle pertinente, par exemple en tant que conseiller ou avocat dans des affaires portant sur les droits de l'homme ou sur des questions constitutionnelles ou en tant que membre d'organes de contrôle nationaux, internationaux ou européens dans des domaines liés aux droits de l'homme. Il s'agit là d'une question de degré et de la qualité globale du curriculum vitae en question.

104. Il est également possible de sélectionner des personnes autres que des universitaires, telles que des avocats en exercice, des procureurs, des médiateurs, des diplomates, des conseillers juridiques d'entités gouvernementales ou d'organisations non gouvernementales et, en général, des professionnels du droit dans les domaines public (y compris politique) ou privé, au motif qu'ils sont des « jurisconsultes possédant une compétence notoire ». C'est particulièrement le cas lorsqu'ils ont, au cours de leur carrière, acquis une intimité professionnelle du fonctionnement des tribunaux – sous réserve toujours du critère selon lequel ils ont la maturité professionnelle que l'on attend d'un juge siégeant dans une cour internationale.

105. Dans ce contexte, le Panel note qu'un certain nombre de candidats examinés sous la rubrique « jurisconsulte possédant une compétence notoire » présentaient ce qu'il qualifierait de « parcours

---

<sup>21</sup> Comparer avec la définition donnée par Jean-Paul Costa dans une lettre du 9 juillet 2010 adressée aux représentants des ministres, citée dans le deuxième rapport d'activité du Panel, document Panel (2016)1, paragraphe 44.

diversifié » ou, dans certains cas, de « parcours fragmenté », combinant plusieurs expériences professionnelles de nature différente, telles que des expériences judiciaires, universitaire, pratique, internationale ou gouvernementale. Cela ne constitue bien sûr pas un problème en soi, une carrière diversifiée peut avoir permis au candidat concerné d'acquérir des connaissances juridiques variées et différentes compétences susceptibles d'être utiles pour traiter les nombreuses questions relatives aux droits fondamentaux soulevées dans le cadre de la Convention. Néanmoins, le Panel constate que ces expériences ont très souvent été acquises à un niveau « faible » ou « moyen ». Cela pourrait poser problème lorsque plusieurs expériences de courte durée peuvent ne pas avoir permis au candidat concerné d'acquérir le niveau d'expérience requis pour un juge à la Cour. Le Panel a en revanche accepté des candidats présentant ce type de profil lorsqu'il a estimé que l'ensemble de ces expériences combinées avaient été acquises à un niveau suffisant et pendant une période suffisante, en particulier lorsque ces expériences, quelle que soit leur nature, avaient un lien spécifique avec les droits de l'homme.

106. En ce qui concerne les candidats qui, à première vue, ne semblent pas répondre à ce critère, le Panel vérifie, comme pour les candidats ayant fait carrière dans le monde universitaire, si le curriculum vitae indique l'existence de facteurs compensatoires. Par exemple, le Panel a accepté la candidature d'un haut fonctionnaire qui avait occupé pendant une longue période des fonctions juridiques importantes au sein du bureau du premier ministre et qui avait une expérience pertinente au sein du Conseil de l'Europe. Pour parvenir à cette conclusion, le Panel a également tenu compte du fait que ce candidat remplissait les conditions requises pour être nommé aux plus hautes juridictions de son pays. Parmi d'autres exemples concrets qui pourraient être donnés de personnes autres que des universitaires de carrière qui, ainsi que l'a admis le Panel, pourraient être considérées comme des « jurisconsultes possédant une compétence notoire » figuraient des candidats qui ont eu une expérience professionnelle combinée :

- en tant qu'avocat pénaliste dans un cabinet privé, conférencier, expert juridique international et ancien juge pénal national et international ;
- en tant que professeur et agent gouvernemental devant la Cour ; et
- en tant que haut fonctionnaire national ou international, à savoir en tant qu'ancien agent de la Commission européenne devant le Tribunal et la Cour de justice de l'Union européenne, et en tant que professeur associé.

107. S'agissant des candidats internes au Conseil de l'Europe, le Panel a exprimé différents avis. Bien que certains de ces candidats aient réussi à atteindre un milieu de carrière au sein de l'Organisation, leur expérience était loin d'être suffisamment étendue ou de haut niveau pour les qualifier de jurisconsultes possédant une compétence notoire. Dans leur cas, leur expérience professionnelle de niveau intermédiaire au sein du Conseil de l'Europe n'était pas compensée par une autre expérience judiciaire suffisante, qu'elle soit universitaire ou judiciaire. Toutefois, dans un nombre limité d'autres cas, certains de ces candidats internes ont présenté d'autres activités complémentaires pertinentes, notamment dans le domaine universitaire ou judiciaire, qui ont permis au Panel d'accepter leur candidature lors de l'évaluation de leur carrière globale, en se fondant sur l'existence de facteurs compensatoires.

108. Si l'expérience dans le domaine du droit de la Convention ou dans des domaines juridiques pertinents pour la mise en œuvre des droits de la Convention est un facteur hautement substantiel à



prendre en considération, il faut garder à l'esprit que les qualifications essentielles pour statuer sur des questions liées à la Convention peuvent être acquises de plusieurs manières autres que le travail quotidien sur ces questions. Il est possible de faire valoir que les professeurs de droit européen et / ou de droit international public peuvent normalement être considérés comme ayant une compétence dans le domaine couvert par la juridiction de la Cour, même s'ils ne se sont pas spécialisés dans les droits de l'homme. Il en va de même pour les professeurs de droit constitutionnel. Les universitaires et autres professionnels du droit dans ces domaines et dans d'autres devraient toutefois être en mesure de manifester un engagement réel au cours de leur carrière sur les questions de droits de l'homme liées à leur domaine du droit. Entre autres, les professeurs de droit pénal, de procédure pénale, de droit de la famille ou de droit de l'immigration sont susceptibles d'être en mesure de montrer un tel engagement.

109. En résumé, être un « *jurisconsulte possédant une compétence notoire* » ne signifie pas seulement avoir une expertise en tant que juriste à un certain niveau. On peut, par exemple, avoir acquis une bonne connaissance des droits de l'homme et de la Convention en obtenant des diplômes universitaires impressionnants, en participant à des colloques, en publiant quelques articles savants, etc. Toutefois, en l'absence d'une longue expérience universitaire ou professionnelle et de publications importantes, un juriste peut ne pas être qualifié de « *jurisconsulte possédant une compétence notoire* », même s'il possède une solide connaissance du droit de la Convention. Tout en étant des juristes compétents, des professeurs titulaires dans un domaine pertinent du droit pourraient ne pas être considérés comme remplissant la condition de « *jurisconsultes possédant une compétence notoire* » au sens de l'article 21, paragraphe 1, de la Convention si leur nomination est récente et leur expérience professionnelle limitée.

110. Dans de telles circonstances, le Panel cherche à vérifier si ces juristes ont une expérience compensatoire en tant que consultant, avocat ou de résolution de conflits dans des affaires impliquant la protection de droits fondamentaux. Dans quelques cas, le Panel a accepté, au titre de « *jurisconsulte ayant une compétence notoire* », des candidats ayant combiné une expérience universitaire qui n'était pas du plus haut niveau avec une certaine expérience judiciaire. En corollaire, un juge national qui ne satisfait pas à la condition de l'article 21, paragraphe 1, selon laquelle il doit « *réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires* » peut, en raison d'une carrière universitaire parallèle et de publications importantes dans des domaines pertinents du droit, remplir les conditions requises pour être considéré comme un « *jurisconsulte possédant une compétence notoire* » (voir le paragraphe 95 ci-dessus). Il se peut que, lors de l'évaluation globale du curriculum vitae par le Panel, une combinaison d'éléments relevant des deux catégories professionnelles mentionnées à l'article 21, paragraphe 1, de la Convention rende l'expertise suffisante.

111. En guise de conclusion, le Panel tient à souligner une fois de plus (voir paragraphe 109 ci-dessus) qu'un grand nombre, sinon la plupart, des candidats dont il a constaté qu'ils ne répondaient pas à la norme des « *jurisconsultes possédant une compétence notoire* » étaient d'excellents experts en droit qui étaient sans aucun doute bien placés par rapport à leurs pairs, mais qui néanmoins, étant à un stade intermédiaire ou même précoce de leur carrière, n'avaient pas encore acquis une expérience professionnelle de la durée et de l'ampleur nécessaires. Comme il a été dit plus haut, l'article 21, paragraphe 1, de la Convention ne concerne pas seulement la nomination d'experts compétents au sein d'un comité intergouvernemental, par exemple, mais l'élection de juges internationaux appelés à statuer sur des affaires de droits de l'homme susceptibles d'être complexes, de se révéler sensibles ou

d'avoir une influence significative sur le développement de la société démocratique dans l'ensemble des États parties à la Convention (voir paragraphe 91 ci-dessus).

## VI. AUTRES EXIGENCES PERTINENTES

---

### 1. Équilibre entre les femmes et les hommes

112. Le Panel tient aussi compte de l'équilibre entre les femmes et les hommes sur les listes de candidats. Si un gouvernement soumet une liste sur laquelle tous les candidats sont du même sexe, qui ne correspond pas au sexe sous-représenté (défini dans les Lignes directrices du Comité des Ministres<sup>22</sup> et dans la Résolution de l'APCE<sup>23</sup> comme le sexe de moins de 40 % des juges siégeant à la Cour), le Panel s'estime habilité à demander au gouvernement d'expliquer quelles circonstances exceptionnelles justifient cette dérogation à la « règle générale » énoncée dans les Lignes directrices.

113. Lorsqu'il détermine si toutes les mesures nécessaires et adéquates ont été prises pour garantir la présence, sur la liste, de candidats des deux sexes qui satisfassent aux exigences du paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention, le Panel prend en considération des facteurs comme les suivants :

- la question de savoir si, en l'absence de candidats qualifiés appartenant au sexe sous-représenté (actuellement, le sexe féminin), l'appel à candidatures a été republié et, dans l'affirmative, selon quelles modalités ;
- la question de savoir si des membres du sexe sous-représenté figuraient sur une liste de réserve ;
- la question de savoir si des efforts concrets et spécifiques ont été déployés pour encourager des membres du sexe sous-représenté à postuler, c'est-à-dire si, dans l'appel à candidatures, il était spécifiquement indiqué que des candidatures de membres du sexe sous-représenté seraient particulièrement appréciées.

114. Toute dérogation à la règle de l'équilibre entre les femmes et les hommes qui n'est pas perçue comme justifiée par l'existence de circonstances exceptionnelles donnera lieu à des observations appropriées dans l'avis définitif du Panel sur la liste.

115. Dans les listes soumises à l'APCE au cours de la période couverte par le présent rapport d'activité (entre le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et le 30 juin 2025), les Hautes Parties contractantes ont respecté la règle de l'équilibre entre les femmes et les hommes en faisant figurer sur leur liste au moins une

---

<sup>22</sup> Le paragraphe II.8 des Lignes directrices du Comité des Ministres se lit ainsi : « Les listes des candidats devraient, en règle générale, comprendre au moins un candidat de chaque sexe, sauf si les candidats appartiennent au sexe sous-représenté à la Cour (moins de 40 % des juges) ou lorsque des circonstances exceptionnelles conduisent à une dérogation à cette règle. »

<sup>23</sup> Les paragraphes 6 à 8 de la [Résolution de l'APCE 1426 \(2005\) relative aux Candidats à la Cour européenne des Droits de l'Homme](#) : « L'Assemblée décide de ne pas prendre en considération les listes de candidats : [...] ne comportant pas au moins un candidat de chaque sexe, excepté lorsque les candidats appartiennent au sexe sous-représenté à la Cour, c'est-à-dire représentant moins de 40 % du nombre total de juges. ».

candidate (c'est-à-dire une personne appartenant au sexe sous-représenté). À deux reprises, le Panel a accepté une liste de candidates composée uniquement de femmes.

## **2. Compétences linguistiques**

116. Conformément aux Lignes directrices du Comité des Ministres, les candidats doivent, comme prérequis indispensable, maîtriser l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe (le français ou l'anglais) et devraient également posséder pour le moins une connaissance passive de l'autre langue de manière à pouvoir jouer pleinement leur rôle dans les travaux de la Cour<sup>24</sup>.

117. En pratique, le Panel n'est pas en mesure de vérifier de manière fiable si cette condition est remplie, étant donné qu'il n'a pas l'occasion de s'entretenir avec les candidats et qu'il ne peut se faire une idée de leurs compétences linguistiques que sur la base des éléments contenus dans le curriculum vitae élaboré par le candidat lui-même (essentiellement l'évaluation faite par la personne elle-même de ses compétences linguistiques) et dans les informations connexes fournies par le gouvernement. Le Panel attend donc des gouvernements qu'ils expliquent quel niveau de compétence ils exigeraient des candidats et comment cette compétence a été évaluée (voir à cet égard les paragraphes 63 et 67 ci-dessus).

## **VII. APERÇU DES ACTIVITÉS DU PANEL DE JUILLET 2022 À JUIN 2025**

---

### **1. Aperçu général des activités du Panel**

118. Les activités du Panel sont cycliques, puisqu'elles dépendent de la durée du mandat des juges à la Cour. En conséquence, pendant ses 15 années d'existence, le Panel a examiné 110 listes de candidats, soumises par la totalité des États contractants (17 listes durant les trois premières années qui ont suivi sa création ; 17 listes en 2014 et 2016 ; 12 listes en 2016 et jusqu'en juin 2017 ; 11 listes entre 2017 et avril 2019 ; 18 listes entre 2019 et juin 2022 ; et 35 listes entre 2022 et 2025, c'est-à-dire au cours de la période couverte par le présent rapport d'activité).

### **2. Organisation de réunions, budget et secrétariat**

#### **A. Réunions**

119. Entre le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et le 30 juin 2025, le Panel a tenu 10 réunions, dont quatre par visioconférence (voir l'annexe I pour la liste de toutes les réunions).

120. Le 30 novembre 2022 et le 11 décembre 2024, la personne qui assurait la présidence du Panel à cette date a été invitée par les Délégués du Comité des Ministres à tenir avec eux l'échange de vues

---

<sup>24</sup> Paragraphe II.3 des Lignes directrices du Comité des Ministres.

périodique, devenu habituel, sur les activités du Panel (voir l'annexe II pour le texte des deux présentations liminaires faites par les Présidents).

121. Le 23 juin 2023 et le 11 décembre 2024, le Président du Panel a eu une réunion avec le Président de la Cour, à l'invitation de ce dernier, pour discuter des conséquences des activités du Panel pour la Cour.

122. À l'invitation de la commission de l'APCE sur l'élection des juges, une réunion entre cette commission et une délégation du Panel s'est tenue le 14 mai 2024 à Vienne pour examiner certaines questions d'intérêt commun. En vue de maintenir le niveau optimal d'assistance que le Panel peut fournir à la commission de l'APCE, il est prévu que ces réunions de travail conjointes deviennent régulières.

## **B. Budget et Secrétariat**

123. Pour la période 2022-2025, 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.

124. Le Secrétariat du Panel est actuellement composé de trois membres du personnel de la Division du droit international public de la DLAPIL qui apportent leur soutien au Panel dans le cadre de leurs responsabilités plus larges au sein de la Direction :

- **Mme Ana Gómez** (Secrétaire du Panel consultatif) ;
- **Mme Deniz Eroğlu** (Assistante du Panel consultatif) ;
- **M. Antoine Karle** (Assistant du Panel consultatif).

## **3. Les listes et opinions en chiffres (2022-2025)**

### **A. Nombre de liste soumises et d'opinions rendus**

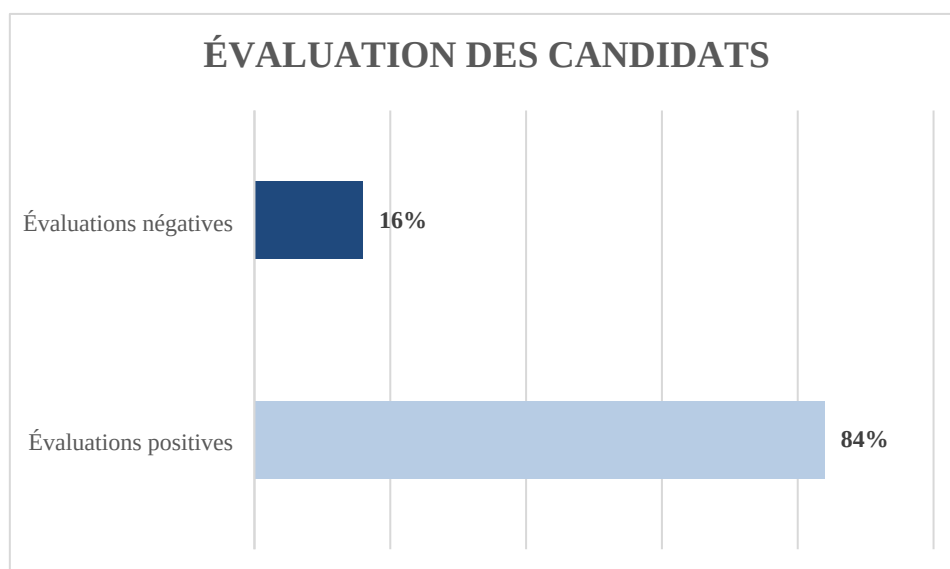
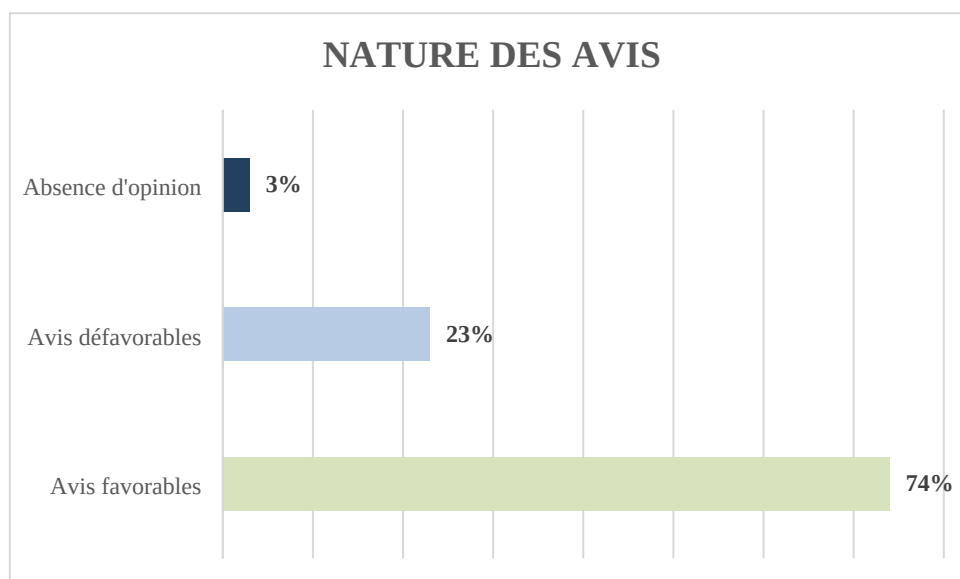
125. Le tableau ci-dessous indique, par année ou partie d'année, le nombre de listes et de candidats évalués par le Panel et le nombre d'avis rendus par celui-ci. Le nombre de listes indiqué est supérieur au nombre de sièges devenus vacants à la Cour puisqu'il inclut les cas où le gouvernement a dû présenter plusieurs listes, à la suite d'un avis négatif rendu par le Panel ou du rejet de sa première liste par l'APCE.

| Année                       | 2022 (à partir du 1 <sup>er</sup> juillet) | 2023 | 2024 | 2025 (jusqu'au 30 juin) | Total |
|-----------------------------|--------------------------------------------|------|------|-------------------------|-------|
| Nombre de listes            | 6                                          | 8    | 17   | 4                       | 35    |
| Nombre de candidats évalués | 9                                          | 15   | 40   | 9                       | 73    |

|                      |          |          |           |          |           |
|----------------------|----------|----------|-----------|----------|-----------|
| <b>Nombre d'avis</b> | <b>5</b> | <b>7</b> | <b>18</b> | <b>5</b> | <b>35</b> |
|----------------------|----------|----------|-----------|----------|-----------|

126. Les diagrammes suivants indiquent les variations dans les opinions générales du Panel sur les listes qui lui ont été soumises et dans les opinions exprimées sur les candidats individuels.

| Nombre total de listes | Avis favorables | Avis défavorables | Absence d'opinion |
|------------------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| <b>35</b>              | <b>26</b>       | <b>8</b>          | <b>1</b>          |

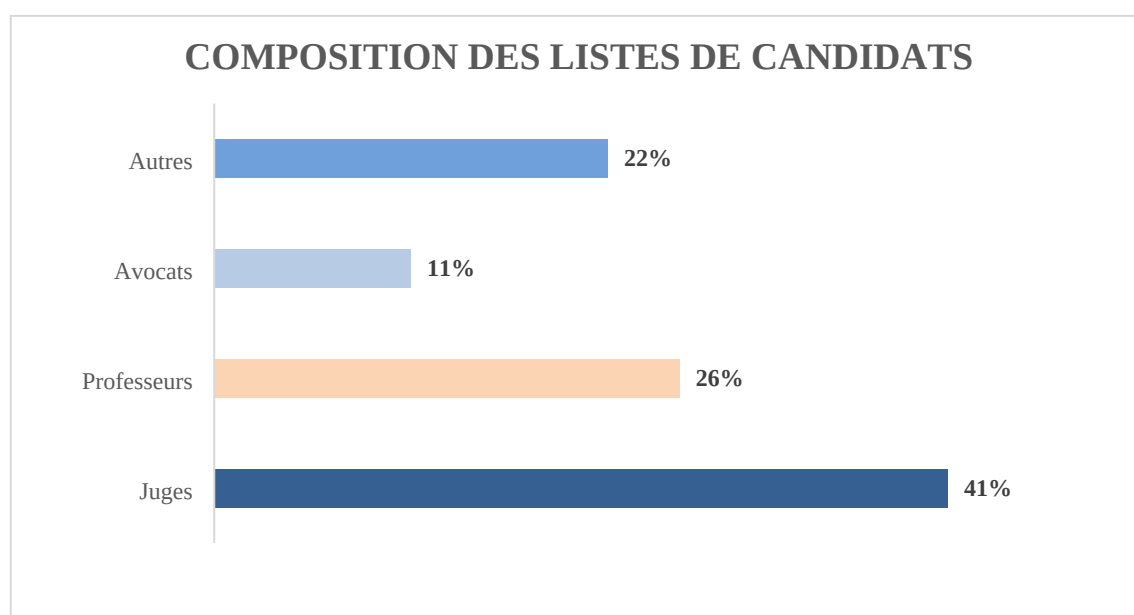


| Nombre total de candidats | Évaluations positives | Évaluations négatives |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|
| 73                        | 61                    | 12                    |

127. Au cours de la période de référence, quatre Hautes Parties contractantes n'ont pas tenu compte de l'avis du Panel et ont soumis à l'APCE une liste qui avait d'abord été totalement ou partiellement rejetée par le Panel, sans avoir remplacé les candidats jugés comme non qualifiés. L'APCE a par la suite rejeté ces quatre listes. Sur une note plus positive, une Haute Partie contractante a tenu compte de l'avis du Panel et a remplacé deux fois les candidats que le Panel n'avait pas considéré comme qualifiés par le Panel.

## B. Profils des candidats

128. Comme indiqué dans le diagramme suivant, les listes de candidats soumises au Panel comptaient environ 41 % de juges, 26 % de professeurs d'université, 11 % d'avocats en exercice et 22 % d'autres professionnels.



| Nombre de candidats | Juges | Avocats | Professeurs | Autres (comprenant des expériences cumulées) |
|---------------------|-------|---------|-------------|----------------------------------------------|
| 73                  | 30    | 8       | 19          | 16                                           |

## C. Dates limites pour soumettre une liste au Panel et périodes au cours desquelles les listes sont examinées par le Panel

129. Le Panel relève que la majorité des gouvernements ont respecté les délais fixés pour la soumission des listes de candidats. Il a constaté des progrès à cet égard. Toutefois, les listes de candidats ont parfois été soumises avec un retard important : le retard persiste et dépasse déjà quatre ans dans un cas extrême, et neuf et cinq mois respectivement dans deux autres cas.

130. Au cours de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et le 30 juin 2025, le Panel a été en mesure de donner un premier avis sur les listes dans le délai prévu par la Résolution CM/Res(2010)26 (quatre semaines). Cela dit, un complément d'information ayant été demandé au gouvernement dans presque 50 % des cas, le délai moyen de communication de l'avis définitif a été de 46,5 jours.

#### **D. Les conclusions du Panel**

131. Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, au cours des 36 mois correspondant à la période du 1<sup>er</sup> juillet 2022 au 30 juin 2025, le Panel a examiné 35 listes<sup>25</sup> et les curriculum vitae de 73 candidats (parmi lesquels figuraient des candidats de remplacement).

132. Pour 15 de ces 35 listes, le Panel a estimé que les candidats (y compris des candidats de remplacement) inscrits sur ces listes étaient qualifiés au sens de l'article 21, paragraphe 1, de la Convention, sans demander d'informations complémentaires. Pour deux de ces 35 listes, le Panel a estimé, sans demander d'informations complémentaires au gouvernement concerné, qu'au moins l'un des candidats inscrits sur les listes n'étaient pas qualifiés au sens de l'article 21, paragraphe 1, de la Convention.

133. Pour les 17 autres listes, le Panel a demandé des informations complémentaires sur un ou plusieurs des candidats proposés et/ou sur la procédure nationale de sélection. Les demandes d'informations complémentaires sont donc devenues la règle. En ce qui concerne dix listes, le Panel a conclu, en définitive, que les candidats satisfaisaient aux exigences de l'article 21, paragraphe 1, de la Convention. En ce qui concerne six listes représentant huit candidats, le Panel a émis un avis négatif suite à la réception d'informations complémentaires. Cinq de ces huit candidats ont ensuite été remplacés par le gouvernement. Dans un cas, le premier candidat de remplacement s'est retiré, mais le deuxième candidat de remplacement n'a pas non plus été considéré comme qualifié par le Panel.

134. Enfin, dans un cas, le Panel n'a pas pu rendre un avis parce qu'il n'a pas pu atteindre la majorité qualifiée de cinq membres sur sept requise par les règles du Panel annexées à la Résolution CM/Res(2010)26.

## **VIII. CONCLUSIONS GÉNÉRALE ET PERSPECTIVES**

---

135. L'efficacité globale du système de la Convention est tributaire du degré de confiance dont jouit l'autorité judiciaire de la Cour. Les garanties minimales communes en matière de protection des droits humains en Europe, telles qu'elles sont définies dans la Convention et interprétées par la Cour, doivent être pleinement respectées par toutes les Hautes Parties contractantes, en particulier par le pouvoir exécutif et par le pouvoir 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

---

<sup>25</sup> Aux fins du présent rapport, une liste peut être composée de seulement un ou deux candidats, en cas de remplacement de candidats qui, de l'avis du Panel, ne possédaient pas les qualifications requises par l'article 21, paragraphe 1, de la Convention.



recueillent le respect et la confiance de leurs homologues exerçant dans les cours suprêmes et constitutionnelles nationales.

136. Le Panel a constaté une amélioration constante de la volonté des gouvernements de tenir compte de ses avis lors de l'établissement des listes de candidats à soumettre à l'APCE. Si certaines listes ne nécessitent désormais que peu d'examen, il est devenu courant pour le Panel de demander des éclaircissements concernant les candidats ou les procédures nationales de sélection. Ces demandes reçoivent généralement des réponses rapides et exhaustives, ce qui témoigne d'un esprit de coopération positif. Dans certains cas, toutefois, les gouvernements ne fournissent encore que des réponses limitées, ce qui empêche le Panel de s'acquitter pleinement de son mandat. Un engagement constructif favorise un dialogue fructueux. Cela étant dit, si les candidats de remplacement à la suite d'un avis négatif ont été jugés acceptables, ils n'étaient pas toujours aussi qualifiés que le Panel l'aurait souhaité (voir paragraphe 24 ci-dessus). À cet égard, le Panel note que dans certains cas cela est peut-être dû à la réticence des Hautes Parties contractantes de rouvrir leurs procédures de sélection nationales, préférant s'en remettre aux candidats de réserve existants.

137. Cela fait maintenant 15 ans que le Panel exerce ses activités. Il ressort de cette expérience que, de manière générale, la qualité des candidatures présentées s'est améliorée, au moins en partie grâce à l'existence du Panel. Le fait de soumettre d'abord leurs listes au Panel incite les gouvernements à se préoccuper de la qualité des candidats, en accordant peut-être à cet aspect d'avantage d'attention qu'auparavant. En outre, les explications sur les critères utilisés par le Panel, données dans les rapports d'activité et dans le guide, sont prises en compte par les gouvernements, ce qui se traduit généralement par une amélioration de la qualité des candidatures.

138. Toutefois, le Panel a noté avec préoccupation qu'il a émis un avis négatif sur une proportion relativement importante de candidatures entre le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et le 30 juin 2025 (voir les statistiques figurant au paragraphe 130 ci-dessus), et qu'un certain nombre de candidats ont certes été acceptés, car ils remplissaient les conditions minimales requises, mais étaient considérés comme limites en termes de qualifications. De plus, il est inquiétant que le Panel se soit, une fois encore, senti obligé, dans un cas, d'exprimer un avis négatif sur la capacité de candidats à remplir les exigences de la Convention en raison de ce que le Panel a perçu objectivement comme un manque d'indépendance et d'impartialité de ces personnes vis-à-vis du gouvernement qui proposait leur candidature (voir paragraphe 82 ci-dessus).

139. La tendance à demander plus souvent aux gouvernements de communiquer des informations sur leur respect des normes, contraignantes ou non, énoncées dans les Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats va probablement se confirmer. Elle témoigne de l'attention accrue accordée par le Panel à ces normes procédurales (les raisons sont expliquées aux paragraphes 25-26 ci-dessus).

140. Il incombe en premier lieu aux Hautes Parties contractantes de sélectionner les candidats qui satisfont pleinement aux exigences de l'article 21, paragraphe 1, de la Convention, tandis que le rôle du Panel reste consultatif. Une vacance à la Cour, l'une des plus hautes fonctions judiciaires en Europe, exige un candidat qui soit capable de faire preuve de discernement, d'une expérience professionnelle solide et d'un sens de la justice très développé. Il est donc essentiel que les États présentent trois candidats qualifiés. Le Panel regrette que, parfois encore, les listes qui lui sont présentées comprennent

un ou plusieurs candidats qui ne satisfont manifestement pas aux critères de la Convention. Le Panel ne peut exclure que cela soit dû au fait que des considérations politiques ont prévalu sur des considérations fondées sur le mérite. Le Panel n'est pas toujours informé des raisons pour lesquelles des candidats apparemment excellents n'ont pas été inscrits sur la liste. Les informations provenant de sources externes peuvent être utiles à cet égard.

141. Le Panel se félicite de l'attention croissante accordée à ses avis par l'APCE, notamment la pratique consistant à consulter le Panel avant les élections et à associer son représentant aux séances d'information.

142. Des divergences d'appréciation peuvent parfois apparaître, en particulier dans les cas limites où l'Assemblée mène des entretiens et où le Panel s'appuie sur des documents écrits. Le Panel reste attaché à une coopération constructive avec le Comité des Ministres et l'APCE. Il se tient prêt à explorer d'autres moyens de renforcer sa contribution à la garantie d'un processus électoral judiciaire rigoureux et crédible.

## ANNEXE I – RÉUNIONS DU PANEL CONSULTATIF

7 octobre 2022, réunion au bureau du Conseil de l'Europe à Paris (France) ;

2 mars 2023, réunion à Vienne (Autriche) ;

23 juin 2023, réunion au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg (France) ;

11 octobre 2023, réunion par vidéoconférence ;

15 décembre 2023, réunion au bureau du Conseil de l'Europe à Paris (France) ;

14 mai 2024, réunion à Vienne (Autriche) ;

2 juillet 2024, réunion par vidéoconférence ;

10 octobre 2024, réunion par vidéoconférence ;

3 avril 2025, réunion par vidéoconférence ;

11 juin 2025, réunion au bureau du Conseil de l'Europe à Paris (France).

| <b>Année</b>              | <b>2022 (à partir du 1er juillet)</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> | <b>2025 (jusqu'au 30 juin)</b> |
|---------------------------|---------------------------------------|-------------|-------------|--------------------------------|
| <b>Nombre de réunions</b> | 1                                     | 4           | 3           | 2                              |
| <b>Nombre d'avis</b>      | 5                                     | 7           | 18          | 5                              |

## ANNEXE II – PRESENTATIONS DES PRÉSIDENTS DU PANEL CONSULTATIF, LORS D'ÉCHANGES DE VUES AVEC LES DÉLÉGUÉS DES MINISTRES

### Présentation de Sir Paul Mahoney, le 30 novembre 2022

1. Thank you, Madam Chair. As usual, let me begin by expressing the thanks of the Advisory Panel for today's invitation. Since your last invitation to me in January of this year, the Panel's fifth activity report has been transmitted to you, on 27 October.
2. Permettez-moi de commencer en citant quelques statistiques. Au cours de la période de trois ans et demi couverte par le cinquième rapport d'activité, période actualisée à ce jour, 23 listes de candidats (concernant 14 pays) et les *curricula vitae* de 54 candidats (ce chiffre inclut les candidats de remplacement) ont été examinés par le Panel. Dans le cas de 13 des 23 listes, le Panel a conclu que les candidats répondaient aux exigences de l'article 21(1) de la Convention. Dans les dix autres cas, le Panel a exprimé un avis négatif concernant 15 des candidats. Quatre de ces candidats ont été remplacés par le gouvernement.
3. Au cours de cette période, trois des 14 Etats contractants concernés ont soumis à l'Assemblée parlementaire une liste qui avait précédemment fait l'objet d'une évaluation négative, en tout ou en partie par le Panel, dans deux cas sans remplacer les candidats que la Panel avait jugés non qualifiés et dans un cas après avoir remplacé deux des candidats initiaux mais pas un des candidats de remplacement que la Panel avait également jugé non qualifié. Dans deux de ces cas, l'Assemblée parlementaire a rejeté les listes et dans un cas, la liste a été acceptée.
4. Les listes de candidats étaient composées d'environ 41% de juges, 26% de professeurs d'université, 18% d'avocats en exercice et 15% d'autres personnes (par exemple, des hauts fonctionnaires ayant une formation juridique).
5. Permettez-moi maintenant de vous présenter deux développements récents dans la pratique du Panel.
6. Premièrement, au cours des dernières années, s'est développée une pratique selon laquelle, outre l'évaluation des candidats proposés, le Panel entreprend un examen de la procédure de sélection suivie au niveau national.<sup>26</sup> Le cadre de l'examen par le Panel est largement fondé sur les normes, contraignantes et non contraignantes, énoncées dans les Lignes directrices du Comité des Ministres de 2012 concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour et sur les exemples de bonnes pratiques présentées dans l'exposé des motifs des Lignes directrices.
7. La douzaine d'aspects de la procédure nationale de sélection que le Panel a examinés jusqu'à présent<sup>27</sup> ont porté sur, par exemple, la composition équilibrée, ou non, de l'organe national de sélection, la publicité donnée à l'appel à candidatures, le délai pour répondre à l'appel et les efforts déployés par le gouvernement pour s'assurer qu'un nombre suffisant de candidats qualifiés des deux sexes se présentent ; et, de manière générale, sur la question de savoir si la procédure suivie a respecté les conditions fondamentales d'équité et de transparence, exigées par l'Assemblée Parlementaire.<sup>28</sup>
8. Une question qui s'est présentée dans le cadre de la procédure de sélection nationale est de déterminer dans quelle mesure le gouvernement peut divulguer le contenu de l'avis final reçu du Panel. En vertu de la résolution

<sup>26</sup> See the fifth activity report, §§ 25-27 for an explanation of the background to this development.

<sup>27</sup> See the fifth activity report, §33, for a fuller explanation of these aspects.

<sup>28</sup> Resolution 2248(2018) adopted by the Standing Committee of the Parliamentary Assembly, §8.2.2.

du Comité des Ministres instituant le Panel, les procédures devant le Panel sont confidentielles. Cette confidentialité n'empêche pas un gouvernement d'informer les organes nationaux de sélection du contenu de l'avis du Panel.<sup>29</sup> Il ne s'agit pas d'une exception à la règle de confidentialité puisqu'un organisme national de sélection doit être considéré comme faisant partie du mécanisme de sélection des candidats d'un État contractant. En revanche, le Panel ne s'estime pas compétent pour décider si une exception en tant que telle peut être faite afin de permettre à un gouvernement de communiquer à un candidat proposé l'appréciation du Panel à son égard. Ceci est d'autant plus vrai qu'une telle personne ne serait pas, elle-même, liée par la règle de confidentialité du Comité des Ministres.

9. A second development is that, in the context of the general rule of gender balance of the lists of candidates as specified in the Committee of Ministers' Guidelines, the Panel has been called on to develop the criteria for examining lists lacking any female candidates. The Panel basically assesses whether, in the words of your Guidelines, all necessary and appropriate steps have been taken by the competent national authorities to ensure that the list includes candidates of both sexes who possess the minimum qualifications stated in the Convention.<sup>30</sup> The Panel would hesitate to accept that a derogation from the rule of gender balance is justified by exceptional circumstances in respect of a country where there can be presumed to be a reasonable pool of suitably qualified female lawyers, notably in the academic, practising and judicial spheres. As a purely personal aside, I would add that the competent national authorities may wish to bear in mind that the Parliamentary Assembly has shown that it will take a very strict approach to compliance with the rule of gender balance.

10. Turning now to a query raised at the last exchange of views. When assessing candidates' qualifications, the Panel seeks to apply the same criteria to all countries and all candidates in order to ensure consistency in the application of the Convention's requirements and equality of treatment across the board, and also in order to avoid the risk of disparity in the quality of the judges composing the Court.<sup>31</sup> Exceptionally, a country's characteristics - such as its small size and population and the consequential difficulty in finding suitably qualified candidates - may be taken into account to a certain extent [as counter-balancing factor] when the Panel is hesitant about a borderline candidate. But never to the point of distorting the Convention's essential qualifying conditions or compromising the principle of equal treatment.

11. In January one Permanent Representation expressed disappointment about the proportion of States transmitting a list to the Parliamentary Assembly despite a negative opinion by the Panel [(just over 20% on the statistics I mentioned earlier)]. Of course, the Panel only offers advice to the Government; it has no veto; and it is not infallible. The Panel arrives at its assessment on the basis of the written file (primarily the *curricula vitae* furnished by the candidates themselves), without interviewing the candidates. This means that it is possible that, if and when they are interviewed by the Parliamentary Assembly's Committee on the Election of Judges, borderline candidates who received a negative assessment from the Panel may demonstrate that they in fact do possess the minimum qualifications. Nonetheless, it necessarily weakens the system if the rate of refusals to follow the Panel's advice is too high, especially in regard to candidates whom the Panel has assessed as being clearly under-qualified as opposed to borderline. And in a way it is unfair for, and penalises, those countries which loyally play the game and do follow the Panel's advice despite the inconvenience caused.

12. More generally, if the ultimate objective pursued by this advisory system is that the Parliamentary Assembly should have before it lists of highly qualified, rather than just barely qualified, candidates, it is also disappointing that the Panel is being confronted with too many candidates who are on the borderline of being qualified - too many youngish mid-career academics, associate professors of law not established full professors; too many

---

<sup>29</sup> See the fifth activity report, §19.

<sup>30</sup> The factors so far taken into account are explained in the fifth activity report, at §64.

<sup>31</sup> As explained in the fifth activity report, at §44.

judges from lower courts; too many practising lawyers with no particular experience of the kind of issues that come up before the Strasbourg Court; and so on.

13. Finally, a joint meeting between the Parliamentary Assembly's Committee on the Election of Judges and a delegation of the Panel took place in June, at the invitation of the Assembly Committee. The object of this joint meeting was to discuss ways in which the assistance that the Panel in practice also provides to the Assembly Committee could be improved. The meeting was friendly and, as the Panel delegation saw it, fruitful.

14. That brings me to the end of my introductory presentation, which will be my last one as Chair of the Panel given that my term of office, together with the terms of office of Mr Maarten Feteris, former President and presently judge of the Supreme Court of the Netherlands, and of Monsieur Bernard Stirn, ancien président de la section du contentieux du Conseil d'Etat français, will be coming to an end in July of next year. Thank you for your attention. I now remain at your disposal to answer as best I can any questions that you might have.

### **Présentation de Luis López Guerra, le 11 décembre 2024**

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Délégués des Ministres,

1. Permettez-moi de débiter mon intervention en exprimant les remerciements du Panel consultatif pour votre invitation d'aujourd'hui. Cette réunion marque le onzième échange de vues entre le Comité des Ministres et le Président du Panel. Le dernier de ces échanges s'est déroulé en novembre 2022 avec l'ancien Président du Panel Sir Paul Mahoney. Pour ma part, ayant été élu à la présidence du Panel fin juin 2023, c'est la première fois que j'ai l'honneur de m'adresser à vous.

2. Le **Panel consultatif, créé en novembre 2010** par une Résolution du Comité des Ministres, a pour mandat de conseiller les Hautes Parties Contractantes sur la question de savoir si les candidats à l'élection en tant que juges de la Cour remplissent les conditions minimales énoncées à l'article 21§1 de la Convention européenne des droits de l'homme (« la CEDH » ou « la Convention ») et sont aptes à exercer les fonctions de juge à la Cour. En tant qu'organe composé d'experts, le Panel s'efforce d'appliquer, en tant que seuil minimal, les critères objectifs de l'article 21 de la CEDH (à savoir jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être un jurisconsulte possédant une compétence notoire).

3. L'objectif de mon intervention aujourd'hui est de présenter les **principaux développements depuis** le dernier échange de vues avec le Comité des Ministres en **novembre 2022**.

4. Permettez-moi de commencer en citant quelques **statistiques**. Au cours des deux dernières années, le Panel a tenu **sept réunions** (quatre en présentiel et trois en ligne). Pendant cette période, il a **examiné 22 listes de candidats** (chaque liste correspondant à une nouvelle soumission de candidature) **provenant de 14 Etats**, évaluant un total de **50 candidats** (y compris les candidats de remplacement). Le Panel a toujours été dûment consulté par les gouvernements et de son côté, s'est efforcé avec succès de respecter les délais de réponse fixés dans votre Résolution CM/Res (2010)26<sup>32</sup>. De plus, le Panel a également rendu ses avis dans un délai encore plus restreint, lorsque cela s'avérait nécessaire, afin de s'adapter à des situations spécifiques et de compenser les retards liés à la soumission tardive de certaines listes.

---

<sup>32</sup> Conformément à la règle (vi) des règles de fonctionnement annexées à la Résolution CM/Res(2010)26, ce délai est de quatre semaines.

5. Les **listes de candidats étaient composées** d'approximativement 39% de juges, 34% de professeurs d'université, 9% d'avocats en exercice et 18% d'autres personnes (par exemple, des hauts fonctionnaires ayant une formation juridique).

6. En ce qui concerne **trois listes**, le Panel a considéré que **tous les candidats** (neuf candidats) étaient **qualifiés** au sens de l'article 21§1 de la Convention **sans avoir besoin de solliciter des informations supplémentaires** de la part du gouvernement concerné. Cependant, dans deux de ces cas, il ne s'agissait pas de la première liste de candidats soumise.

7. S'agissant de **19 listes**, le Panel a demandé des **informations supplémentaires** concernant un ou plusieurs des candidats nommés et/ou la procédure de sélection nationale. En effet, les demandes d'informations supplémentaires sont devenues la règle plutôt que l'exception.

8. Pour **14 de ces listes** (impliquant 36 candidats), le Panel a finalement conclu que les **candidats proposés répondaient aux exigences de la Convention**. Cependant, **à quatre reprises, la Commission sur l'élection des juges de l'Assemblée parlementaire a rejeté un candidat** (soit un total de quatre candidats) évalué positivement par le Panel. À cet égard, il convient de noter que le Panel fonde son évaluation sur le dossier écrit transmis par le gouvernement concerné (principalement les curriculum vitae établis par les candidats eux-mêmes), sans avoir l'opportunité d'interviewer les candidats.

9. Les évaluations finales du Panel ont été négatives pour quatre candidats. Dans un cas, le Panel n'a pas pu atteindre la majorité requise pour accepter ou rejeter un candidat. Ces candidats ont ensuite été remplacés par le gouvernement concerné.

10. Dans certains cas, un candidat issu de la liste initiale soumise par le gouvernement concerné a été jugé qualifié par le Panel mais rejeté par l'APCE. Par la suite, le candidat de remplacement proposé par le gouvernement après le rejet de l'APCE a cette fois-ci été considéré comme non qualifié par le Panel.

11. These figures indicate that **approximately 10% of the candidates were not considered sufficiently qualified by the Panel**.

12. I am **very pleased to confirm that during this period there has not been a single case where the Panel has given a negative opinion on a candidate and the country has proceeded to submit that candidate to the PACE**. This is in contrast to what has occasionally happened in the past and is fully in line with the statements and recommendations of your Committee. It also allows me to conclude that compliance with the Panel's opinions has improved significantly over the years.

13. Nevertheless, there have been exceptional cases of significant delays in the submission of lists.

14. **Relations with the PACE** have continuously been reinforced in 2023 and 2024. According to [PACE Resolution 2278 \(2019\)](#) amending various provisions of the Assembly's Rules of Procedure:

- *The Assembly decides not to consider lists of candidates where (among other) the Advisory Panel was not duly consulted.*
- *"The Chairperson or a representative of the Advisory Panel shall be invited by the Chairperson of the Committee on the Election of Judges to explain the reasons for the panel's views on candidates, during the briefing sessions scheduled before each set of interviews".*

In this context, the Chair of the Panel, together with the Secretary of the Panel, have participated in seven meetings of the PACE Committee on the Election of Judges over the past two years. As Chair, I had the honour of personally attending five of these meetings.

15. At the invitation of the Assembly Committee, the Panel held a joint meeting with the PACE Committee on 13 May 2024 in Vienna, at the invitation of the Austrian Constitutional Court, the second such meeting. The purpose was to address several issues of common interest, particularly regarding the evaluation of national selection procedures and the interpretation of the criteria for office outlined in Article 21§1 of the Convention. These criteria are detailed in the Panel's activity reports (five since its establishment, with the latest dated October 2022) and in the concise short guide on the Panel's role and the minimum qualifications required of candidates. In the broadest terms, these minimum conditions have been understood by the Panel as requiring "professional experience of long duration at a high level" on the part of candidates. Ideally, the Panel is seeking "to ensure that candidates proposed are of mature professional experience and unquestionable qualifications for the exercise of high judicial function".

16. The Chair and the Secretariat of the Panel have also actively participated in the meetings of the CDDH subgroup focusing on issues related to the judges of the European Court of Human Rights. **The Panel warmly welcomes the Decisions adopted by the Committee of Ministers** at the 1488th meeting of the Ministers' Deputies on 7–8 February 2024 concerning the CDDH report on this topic.

17. In accordance with these Decisions, the Deputies:

*"welcomed the evolving practice of the Advisory Panel to assess national selection procedures and invited it to publish its views on them in an anonymised and non-country-specific manner"*  
[CM/Del/Dec\(2024\)1488/4.2](#)

18. This is a request also made by the PACE Committee on the election of judges.

19. The Panel will try to include its views on **national selection procedures**<sup>33</sup> in the Panel's activity reports, the next one to be adopted in 2025. Allow me to give you a few examples of the issues related to the national selection procedures. These include: the balance in the composition of the national selection body, whether this body is responsible for interviewing candidates, who ultimately decides on the appointment of candidates, the level of publicity given to the call for applications, the time allocated for responses, the eligibility criteria (including nationality requirements), and the efforts made by the government to ensure a sufficient number of qualified candidates apply, including candidates of both sexes. More generally, the Panel has also considered whether the procedure followed meets the basic requirements of fairness and transparency set out by the Parliamentary Assembly.

20. During the past two years, the Panel has faced several challenges, including the low number of candidates applying for the position of judge at the Court. This has occasionally resulted in a shortage of suitable candidates, necessitating multiple calls for candidatures.

21. On very rare occasions, the Panel has also encountered cases where publicly available information about specific candidates raised concerns regarding their "high moral character" and integrity. These matters are inherently difficult to assess or substantiate with concrete evidence. However, since our last exchange of views in 2022, such instances have not resulted in negative conclusions about the candidates in question.

---

<sup>33</sup> The framework for the Panel's assessment is largely based on the binding and non-binding standards set out in the 2012 Guidelines of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the position of judge at the Court, as well as the examples of good practices presented in the explanatory memorandum to the Guidelines.



22. Furthermore, this advisory system is designed to ensure that the Parliamentary Assembly considers lists of highly qualified candidates, rather than those who merely meet the minimum criteria. Nonetheless, it is worrying that the Panel encounters a significant number of candidates on the borderline in terms of qualifications and experience. These include young mid-career candidates, associate rather than established full professors, judges from lower courts, lawyers without relevant experience in the types of issues typically addressed by the Strasbourg Court, candidates with limited judicial experience or exposure to international human rights law, and those who have held a mix of positions but not at a sufficiently high level.

23. The establishment of the Panel by the Committee of Ministers marked a significant milestone in the process of selecting and electing judges. By 2025, the Panel will have been in operation for 15 years. We are deeply grateful for your ongoing support throughout its existence, which has been reaffirmed in recent decisions.

24. The Panel will continue its efforts, within the framework of its mandate and in cooperation with the member states and the Parliamentary Assembly, to assist in the selection procedure and to ensure that the highest standards are maintained in the election of judges to the European Court of Human Rights.

25. This concludes my introductory presentation. I would like to thank you once again for the opportunity to engage in this exchange today. I would also like to express my gratitude to the Secretary General of the PACE for the excellent cooperation.

26. I now remain at your disposal and will do my best to address any questions you may have.

### ANNEXE III – RÈGLES DE FONCTIONNEMENT SUPPLÉMENTAIRES DU PANEL CONSULTATIF

1. Le quorum est atteint dès que cinq des sept membres du Panel sont présents lors d'une réunion que celle-ci soit physique, à distance ou hybride. Si une procédure par écrit est utilisée, le quorum est atteint dès que cinq des membres répondent.
2. Le délai de quatre semaines prévu au point (vi) des Règles de fonctionnement annexées à la Résolution CM/Res(2010)26 sur la création du Panel (« les règles de fonctionnement ») ne commence à courir que si la liste des candidats a été soumise en bonne et due forme, c'est-à-dire en utilisant le formulaire de curriculum vitae requis par l'Assemblée Parlementaire.
3. Les membres exprimeront leur avis sur une liste de candidats, dans la mesure du possible, dans un délai de cinq jours suivant la réception de la liste de la part du Secrétariat.
4. Des informations supplémentaires peuvent être demandées au Gouvernement concerné, si cela est jugé nécessaire, de préférence dans un délai de dix jours ouvrables à compter de la réception de la liste de la part du Secrétariat.
5. Afin d'évaluer les qualifications des candidats, le Panel peut également avoir recours à d'autres sources d'information publiquement accessibles, en plus de celles fournies par le Gouvernement.
6. Tout membre du Panel possédant la nationalité du pays dont la liste est examinée doit s'abstenir de prendre part aux débats du Panel ou à tout vote relatif à l'adoption de son avis final concernant cette liste, indépendamment du fait qu'il existe ou non une relation personnelle ou professionnelle étroite avec l'un des candidats. Le membre du Panel en question peut, toutefois, fournir des informations factuelles au Panel, notamment concernant la procédure de sélection nationale. Dans cette hypothèse, le Gouvernement concerné est informé du fait que le membre du Panel possédant la nationalité du pays en question s'est retiré de l'examen de la liste.
7. Un membre du Panel doit également se retirer de l'examen d'une liste lorsque des circonstances témoignent de l'existence d'un conflit d'intérêts résultant notamment de relations professionnelles ou personnelles étroites, avec un ou plusieurs candidats figurant sur la liste, étant entendu qu'il n'y pas lieu de considérer qu'il existe un conflit d'intérêts dans le cas d'une simple connaissance professionnelle ou personnelle.
8. A l'exception des cas où il est nécessaire de notifier au Gouvernement concerné et à l'Assemblée Parlementaire que le seuil de la majorité de cinq voix prévue dans la règle de fonctionnement (ii) de la Résolution CM/Res (2010)26 sur la création du Panel n'a pas été atteint, le vote relatif à l'adoption de l'avis final du Panel concernant une liste reste confidentiel à tous égards.

