

Deuxième rapport d'activités à l'attention du Comité des Ministres

1) Introduction

1. Ce rapport d'activités est le deuxième du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme (« le Panel »). Le premier rapport d'activités a couvert la période du 10 novembre 2010 (date de création du Panel) au 31 décembre 2013 (document Advisory Panel (2013) 12FR du 11 décembre 2013). Le présent rapport couvre la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015.
2. Au cours de cette période, le Panel a dû faire face à une charge de travail sans précédent. Avec 15 postes vacants à la Cour, il a examiné le curriculum vitae de 53 candidats (compte tenu des candidats de remplacement et du fait que, par deux fois, plus d'une liste a été présentée). En dépit du défi que représente cette charge de travail, le Panel (dont le travail est évidemment entièrement bénévole) a réussi à maintenir la qualité de l'examen et de l'évaluation des candidats auxquels il procède, tout en respectant souvent des délais très serrés.

2) Le mandat et le rôle du Panel dans la procédure d'élection

3. Le Panel a été créé par la Résolution CM/Res(2010)26 adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 2010. Cette décision s'inscrivait dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken du 19 février 2010, qui appelait les Hautes Parties contractantes à assurer « *que les critères de la Convention relatifs aux conditions d'exercice de la fonction de juge à la Cour, notamment des compétences en droit public international et concernant les systèmes légaux nationaux ainsi que de bonnes connaissances au moins d'une langue officielle, soient pleinement respectés* ».
4. Aux termes de la Résolution CM/Res(2010)26, le mandat du Panel consiste à formuler à l'intention des Hautes Parties contractantes des avis sur la question de savoir si les candidats à l'élection de juge à la Cour remplissent les critères prévus par l'article 21§1 de la CEDH, ainsi libellé :

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

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

5. Afin d'obtenir son avis, les gouvernements doivent transmettre au Panel les noms et curriculum vitae des trois candidats sélectionnés au niveau national, qui seront ensuite soumis à l'APCE. Après avoir donné son avis au gouvernement concerné, le Panel en informe l'APCE.
6. Le Panel adresse ses avis en premier lieu aux Hautes Parties contractantes et fonctionne indépendamment de l'APCE qui, conformément à l'article 22 de la Convention, élit les juges. Toutefois, en prévoyant que les avis du Panel sont aussi transmis à l'APCE, la Résolution CM/Res(2010)26 laisse clairement entendre que cette dernière et en particulier sa commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme devraient, dans toute la mesure du possible, mettre à profit les compétences spécialisées du Panel en tenant compte de ses avis. La pleine prise en compte des avis du Panel devrait être considérée comme complémentaire des prérogatives de l'APCE en ce qui concerne l'élection des juges au titre de la Convention. Le Panel ne contribue qu'à veiller à ce que l'APCE dispose de trois candidats qui satisfont pleinement les critères de la Convention, parmi lesquels elle pourra élire un nouveau juge. L'APCE elle-même (et de fait la Convention) demande que soient présentés trois candidats parfaitement qualifiés.
7. Le Panel constate que l'APCE a créé une commission de plein droit sur l'élection des juges dont les membres doivent avoir une expérience juridique. Cette évolution positive souligne l'importance fondamentale du processus de sélection et d'élection de nouveaux juges concernant le fonctionnement et l'intégrité de la Cour. Le Panel a été créé pour contribuer à ce processus et ne peut le faire que si ses conclusions sont prises en considération de manière appropriée.

3) Evaluation du fonctionnement du Panel par le Comité des Ministres

8. Le Panel a pris note avec satisfaction de l'évaluation positive de ses fonctions par le Comité des Ministres. Après la soumission du rapport final d'activités du Panel en décembre 2013 ainsi que du rapport du CDDH sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif, le Comité des Ministres a pris en novembre 2014 une série de décisions modifiant les « Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme ». Les Délégués ont aussi adopté la Résolution CM/Res(2014)44 modifiant la Résolution CM/Res(2010)26. Un grand nombre des décisions prises étaient conformes aux recommandations que le Panel avait formulées dans son rapport final d'activités. Le Panel salue particulièrement le fait que les Hautes Parties contractantes communiquent désormais régulièrement, avec les curriculum vitae des candidats, des informations concernant leurs procédures nationales de sélection.
9. Toutefois, comme l'expérience en 2014 et 2015 l'a montré, plusieurs questions relatives aux pouvoirs du Panel, à ses relations avec les Hautes Parties contractantes

et l'APCE, ainsi qu'à l'efficacité de la procédure d'élection dans son ensemble restent à examiner (voir ci-dessous paragraphes 54 à 56).

4) Membres du Panel

10. Le Panel se composait des membres ci-dessous pendant la période de référence :

M. John L. Murray (Irlande) (président)

Mme Nina Vajić (Croatie) (vice-présidente)

M. Matti Pellonpää (Finlande)

M. Jean-Paul Costa (France)

M. Christoph Grabenwarter (Autriche)

M. Michael Vilaras (Grèce, jusqu'à octobre 2015)

Mme Eliška Wagnerova (République tchèque, jusqu'à février 2015)

Mme Lene Pagter Kristensen (Danemark, depuis septembre 2015)

11. A la suite de la démission de Mme Wagnerova, les Délégués des Ministres ont nommé **Mme Lene Pagter Kristensen (Danemark)** nouveau membre du Panel le 16 septembre 2015. **M. Michael Vilaras** a démissionné en octobre 2015. La procédure pour le remplacer a été lancée et un nouveau membre devrait être nommé début 2016.

12. Les membres du Panel se félicitent que les lettres d'appel à candidatures en vue de pourvoir un poste vacant mentionnent désormais 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. Cela permet de réduire les coûts en rendant la traduction et l'interprétation superflues et facilite l'organisation de conférences téléphoniques.

13. Contrairement aux membres d'autres organes du Conseil de l'Europe composés d'experts indépendants, ceux du Panel ne perçoivent pas d'honoraires lorsqu'ils travaillent chez eux ni dans les autres cas. Ils bénéficient uniquement du remboursement de leurs frais lorsqu'ils sont en mission dans le cadre de leurs fonctions.

5) Méthodes de travail

14. La procédure d'élection d'un juge débute par l'envoi d'une lettre du Secrétaire général de l'APCE invitant la Haute Partie contractante concernée à soumettre une liste de trois candidats dans un certain délai. L'APCE envoie ce courrier jusqu'à 14 mois avant l'élection du juge. La lettre attire également l'attention des Hautes Parties contractantes sur l'existence du Panel. Une copie est envoyée au secrétariat du Panel.

15. A réception de la lettre de l'APCE, le Panel envoie immédiatement un courrier distinct à la Haute Partie contractante pour lui rappeler sa mission et ses méthodes de travail et l'inviter à communiquer les noms et les curriculums vitae des candidats, ainsi que des informations sur la procédure nationale de sélection.
16. D'après ses Règles de fonctionnement (vi), le Panel informe les Hautes Parties contractantes de ses avis au plus tard quatre semaines après la soumission des curriculums vitae. Pour avoir le temps de demander d'éventuelles informations complémentaires, il invite les gouvernements à soumettre les curriculums vitae au moins six semaines avant l'expiration du délai de soumission des listes de candidats à l'APCE. Le secrétariat du Panel collabore avec le secrétariat de l'APCE en vue de coordonner, dans la mesure du possible, la remise des avis du Panel avec le calendrier des réunions de la commission de l'APCE sur l'élection des juges.
17. Le point (iii) des Règles de fonctionnement dispose que la procédure du Panel est une procédure écrite. Toutefois, le point (iv) permet d'organiser des réunions « lorsqu[e le Panel] l'estime nécessaire à l'exercice de ses fonctions ».
18. Dès qu'il a reçu les curriculums vitae et les informations sur la procédure nationale de sélection, le secrétariat les transmet aux membres du Panel en les priant de faire des commentaires dans un délai maximum de cinq jours ouvrés. Si nécessaire, des vidéoconférences ou des conférences téléphoniques sont organisées.
19. Le Panel tente autant que possible d'adopter ses avis définitifs sur les candidats par consensus. Si cela s'avère impossible, les décisions sont prises à une majorité qualifiée de cinq voix (voir point (ii) des Règles de fonctionnement).
20. Le point (viii) des Règles de fonctionnement dispose que le Panel peut demander des informations complémentaires ou des éclaircissements à la Haute Partie contractante au sujet de tout candidat qu'il évalue. Si les membres ont besoin d'informations complémentaires de la part de la Haute Partie contractante, la demande est faite dans les cinq jours ouvrés.
21. Si le Panel juge tous les candidats qualifiés, il en avise la Haute Partie contractante sans plus d'informations, conformément à l'article 5§2 de la Résolution CM/Res (2010)26.
22. Si les membres du Panel ont des doutes sur la qualification d'un candidat, le Panel demande des informations complémentaires ou des éclaircissements au gouvernement concerné. Les demandes sont toujours formulées par écrit.
23. Si les membres du Panel concluent qu'un candidat ne remplit pas les conditions de l'article 21§1 de la CEDH, le Panel en expose les raisons à la Haute Partie contractante. Dans le cas où le Panel ne parviendrait pas à atteindre la majorité requise (voir le paragraphe 19 ci-dessus), il en informe le Gouvernement concerné.
24. Conformément à l'article 5§4 de la Résolution CM/Res(2010)26, le secrétariat du Panel informe l'APCE de ses avis définitifs sur les candidats. Si des candidats sont présentés alors qu'ils ont été rejetés par le Panel, ce dernier communique à l'APCE les motifs du rejet indiqués à la Haute Partie contractante. Dans le cas de candidats que le Panel a considéré qualifiés, seule cette conclusion est communiquée, sans

autre commentaire, comme le précise l'article 5§2 de la Résolution CM/Res(2010)26.

6) Sources d'information

25. En plus des curriculums vitae et de tous autres renseignements communiqués par les gouvernements à sa demande, le Panel a reçu à plusieurs occasions des informations non sollicitées provenant de diverses sources (par exemple, des organisations non-gouvernementales et des particuliers). Le Panel ne recherche pas activement des informations provenant de telles sources.
26. Il y a lieu de souligner que le Panel n'a jamais rejeté un candidat au motif qu'il ne serait pas qualifié sur la base d'informations reçues d'une autre source que le gouvernement. Toutefois, ces informations non sollicitées provenant de tiers pourraient fournir une base objective pour poser des questions au gouvernement en vue d'obtenir des informations supplémentaires. En conséquence, des questions inspirées ou éclairées par les éléments objectifs des informations communiquées par des tiers peuvent être posées à un gouvernement afin d'obtenir des précisions. Dans tous les cas, l'évaluation finale par le Panel de l'aptitude d'un candidat ne sera fondée que sur les informations fournies par le gouvernement concerné, y compris les réponses à ces questions.

7) Organisation de réunions, budget et secrétariat

27. En 2014 et 2015, le Panel a tenu quatre réunions (tandis qu'il en avait organisé sept au cours de ses trois premières années d'existence). L'annexe I contient une liste de toutes les réunions et un résumé des points discutés. Toutes les réunions ont permis de procéder à l'évaluation des listes de candidats ainsi que de s'accorder sur les méthodes de travail du Panel et d'affiner les critères d'évaluation des qualifications des candidats. Les réunions ont aussi été l'occasion pour les nouveaux membres du Panel de se présenter et de prendre connaissance des méthodes de travail du Panel.
28. Les membres du Panel ont reconnu que, bien qu'un échange d'informations ainsi que la transmission d'avis puissent se faire et se fassent efficacement par écrit, un échange de vues constructif et fructueux ne peut, dans certaines circonstances, se faire qu'en réunion. Cela a été particulièrement le cas pour des questions complexes, telles que les critères d'évaluation des qualifications des candidats, les relations avec les autres participants à la procédure d'élection ou l'examen de listes de candidats qui donnent lieu à des difficultés exceptionnelles. Le Panel n'a pas organisé et ne propose pas d'organiser des réunions à intervalles réguliers. Il n'organise que si cela est justifié au regard tant de la charge de travail que de l'importance des questions à examiner. Dans la plupart des cas, les membres du Panel sont parvenus à leurs avis définitifs exclusivement via la procédure écrite. Des conférences téléphoniques ont parfois été organisées, par exemple pour discuter d'informations supplémentaires communiquées par un gouvernement ou du curriculum vitae d'un candidat de remplacement.
29. Afin d'organiser des réunions de la manière la plus économique possible, les membres du Panel se sont réunis soit dans les bureaux de Paris du Conseil de

l'Europe, soit dans des lieux mis gratuitement à leur disposition, par exemple à Vienne à l'invitation de la Cour constitutionnelle autrichienne, ou à Dublin, avec l'assistance du Service des tribunaux. Toutes les réunions, sauf une, ont eu lieu sans interprétation car tous les membres présents avaient au moins une connaissance passive des deux langues officielles (voir le paragraphe 12, ci-dessus). Les réunions ont aussi été organisées de manière à diminuer le nombre de nuitées afin qu'il n'y en ait qu'une dans la mesure du possible.

30. Le président a aussi tenu un certain nombre de réunions bilatérales avec les principaux participants à la procédure d'élection, tels que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, le Secrétaire général de l'APCE, le président de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et le Président du Comité des Ministres. Le président a apprécié ces échanges, en particulier avec l'APCE, parce qu'ils ont aussi été des occasions importantes d'expliquer l'approche et les critères d'évaluation du Panel ainsi que de mieux comprendre le processus parlementaire.
31. Le 8 juillet 2015, le président a eu un échange de vues fructueux avec le Comité des Ministres. Le texte de son intervention figure à l'annexe II.
32. Pour 2014 et 2015, la ligne budgétaire prévue pour le Panel dans le budget ordinaire du Conseil de l'Europe s'élevait à 18 400 euros par an. Ce montant couvrait à peine les coûts de deux réunions. La Direction du conseil juridique et du droit international public (DLAPIL) fournit des services de secrétariat au Panel, en plus de ses missions statutaires et sans aucune compensation. La charge de travail sans précédent de 2014-2015 n'a pu être traitée efficacement que grâce à des ressources budgétaires supplémentaires provenant du budget de la Cour qui ont permis le recrutement sur une courte durée d'une juriste temporaire.

8) Critères d'évaluation des qualifications des candidats

33. En vertu de l'article 21§1 de la CEDH, les juges « *doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire* ». Le Panel révisé en permanence l'application de cette disposition au vu de son expérience. Il prend aussi dûment en considération les Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme¹. Comme l'indique le document, la disposition traduit l'idée qu'une personne peut atteindre le niveau de compétences ou d'expériences envisagé par l'article 21§1 de la CEDH par le biais de deux voies professionnelles :
 - (i) une expérience judiciaire et
 - (ii) la reconnaissance en tant que jurisconsulte.
34. Avant de faire référence plus en détails à ces deux aspects liés aux qualifications pour le poste de juge à la Cour, il convient de mentionner ici brièvement l'exigence de « *la plus haute considération morale* » visée à l'article 21§1 de la CEDH. Il semble que ce critère ait rarement posé problème. A cet égard, on peut citer le

¹ CM(2012)40.

premier rapport d'activités du Panel consultatif (décembre 2013), qui indique au paragraphe 28 : « Dans ses discussions, le Panel a mentionné, parmi les principales composantes de cette exigence, des qualités comme l'intégrité, un grand sens des responsabilités, le courage, la dignité, la diligence, l'honnêteté, la discrétion, le respect d'autrui et l'absence de condamnation pour des infractions pénales, ainsi que (évidemment) l'indépendance et l'impartialité »². Bien entendu, le Panel doit partir du principe qu'un juge ou un juriste présenté comme candidat par un gouvernement jouit de la plus haute considération morale, en l'absence d'élément objectif, tel qu'une condamnation pour infraction disciplinaire ou criminelle, dans les informations qui lui ont été communiquées. Comme indiqué par le Panel dans son dernier rapport, il n'est pas expressément habilité à convoquer les candidats à des entretiens et, dans ces circonstances, il est en tout état de cause difficile de se faire une idée du caractère des candidats, à moins que celui-ci n'apparaisse de manière évidente.

35. Les critères prévus à l'article 21§1 de la CEDH, bien que rédigés dans des termes très généraux, doivent être compris et appliqués dans le cadre de la Convention dans son ensemble. L'objet et le but de la Convention, en tant qu'instrument visant à protéger des droits concrets et effectifs et non pas théoriques ou illusoire, devraient par conséquent être pris en compte dans son interprétation. L'application effective de la Convention est tributaire de la volonté des autorités nationales de se conformer aux arrêts de la Cour. Pour qu'elles aient cette volonté, le raisonnement de la Cour doit être de grande qualité et sa réputation incontestable. L'établissement et le maintien de la réputation de la Cour est un processus de longue haleine qui dépend, dans une large mesure, de la qualité et de l'expérience des juges. La Cour elle-même a souligné l'importance de la qualité des juges pour asseoir son autorité³. Le fait que les juges de la Cour aient occupé des postes de haut niveau dans les Etats membres aura sans aucun doute des répercussions positives sur la réputation de la Cour. Dans l'hypothèse, par exemple, où un nombre disproportionné de juges seraient relativement jeunes, n'auraient pas suffisamment d'expérience et n'auraient pas occupé un poste de premier plan dans le système judiciaire national ou dans le monde universitaire, cela pourrait avoir une incidence négative sur l'acceptation de la jurisprudence de la Cour. En résumé, pour remplir les objectifs de la Convention, une juridiction doit voir reconnaître son autorité et être respectée par les systèmes judiciaires nationaux au plus haut niveau et dans les Etats membres en général. Si cela a son importance pour le prestige et la réputation de la Cour en tant que telle, cela favorise aussi un dialogue respectueux entre la Cour et les plus hautes juridictions nationales. Cela est également essentiel pour la mise en œuvre des droits de la Convention au niveau national conformément à la jurisprudence de la Cour qui, à son tour, contribue à la réduction du nombre d'affaires dont cette dernière est saisie.

36. Le Panel a continué d'examiner les critères figurant à l'article 21§1 de la CEDH, sous différents angles, à la lumière de l'expérience concrète qu'il a acquise en évaluant les très nombreux candidats ayant postulé ces deux dernières années. Cela étant, les grands principes qui sous-tendent les critères à appliquer, comme indiqué

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

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

dans le premier rapport d'activités, restent fondamentalement inchangés. En termes très généraux, ces principes consistent notamment en une expérience professionnelle de haut niveau exercée sur une longue période. Le Panel s'attache à se faire une idée très complète de chaque candidat et procède à une évaluation globale de toutes ses qualités, quel que soit son parcours professionnel, afin de déterminer s'il est apte à exercer la fonction de juge à un haut niveau, qui convienne à une juridiction constitutionnelle ou internationale (la connaissance des droits de l'homme, pour importante qu'elle soit, n'étant qu'un élément parmi d'autres).

37. « *Conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires* » : les juges de la Cour peuvent rendre des arrêts qui s'écartent en réalité des jugements des juridictions nationales suprêmes, voire qui les annulent implicitement. Ces juridictions peuvent néanmoins être obligées, au titre de lois nationales mettant en œuvre la Convention, de respecter et de suivre la décision de la Cour européenne des droits de l'homme. Bien entendu, le Panel doit fonder ses avis sur le libellé de l'article 21§1 de la CEDH, c'est-à-dire sur l'expression « de hautes fonctions judiciaires » (et non pas « des plus hautes fonctions judiciaires »). Il semblerait que cette expression englobe les juges ayant siégé dans les juridictions nationales suprêmes et constitutionnelles, mais exclue les juges de juridictions nationales inférieures comme les tribunaux de première instance, à moins qu'ils ne puissent prétendre par ailleurs au statut de jurisconsulte. Il ne faut pas interpréter la disposition de façon purement littérale, mais de manière concrète, en tenant compte de sa finalité. Par conséquent, même si des candidats ont occupé des fonctions dans une juridiction nationale suprême, le Panel estime qu'ils ne doivent pas être considérés automatiquement, pour cette seule raison, comme remplissant les conditions requises pour être candidats à l'élection à la Cour. Néanmoins, un juge ayant effectivement exercé auprès d'une cour suprême pendant un grand nombre d'années devrait en principe avoir les compétences requises.
38. D'autres facteurs peuvent constituer des critères essentiels : par exemple, posséder une expérience professionnelle d'une durée significative à un haut niveau, avoir été membre de juridictions internationales et avoir publié des ouvrages ou des articles importants. A cet égard, il convient de garder à l'esprit que les structures judiciaires varient beaucoup d'un pays à l'autre. Ainsi, dans certains pays, une personne peut être choisie pour siéger à une Cour suprême (qui se compose souvent de nombreux membres) à un âge relativement jeune, en raison de son aptitude innée, sans avoir une grande expérience judiciaire. Il y a différents moyens de pallier ce manque d'expérience dans une structure nationale ; au fil du temps, le juge acquerra une certaine réputation dans la juridiction nationale, à mesure que se développeront son savoir-faire et son expérience judiciaires. D'un autre côté, certains systèmes nationaux exigent qu'un candidat ait exercé en qualité de juge pendant dix à quinze ans au minimum avant de pouvoir être élu à un poste dans la plus haute juridiction. Dans la logique de l'appréciation globale des compétences d'un candidat, il va de soi que l'entièreté de la carrière judiciaire est prise en compte, et que le Panel examine notamment si le candidat a siégé dans un tribunal ayant à connaître, directement ou indirectement, de l'application des droits de l'homme ou de questions complexes d'interprétation du droit.

39. Du fait de la nature, du statut et du rôle paneuropéen de la Cour européenne des droits de l'homme, ses membres sont censés posséder déjà, au moment de leur élection, toutes les qualités judiciaires pleinement développées qui sont le fruit d'une longue expérience. Il semble improbable qu'un candidat relativement jeune présente de telles qualités. Cela étant, de nombreux pays ont du mal à trouver trois candidats disposant d'une longue expérience professionnelle⁴. Il est donc d'autant plus important que les Hautes Parties contractantes diffusent largement les appels à candidatures au niveau national⁵ afin d'attirer le plus grand nombre de candidats qualifiés.
40. Une longue expérience professionnelle revêt une importance particulière dans une cour internationale dont les membres sont élus pour un seul mandat, d'une durée de neuf ans. En outre, même le juge le plus expérimenté a besoin de temps pour se familiariser avec les pratiques et le fonctionnement quotidien d'une institution judiciaire comme la Cour.
41. Aux fins du présent document, les considérations qui précèdent ont nécessairement été exprimées dans les termes les plus généraux, mais elles montrent bien que les Hautes Parties contractantes, lorsqu'elles présentent une liste de candidats, et l'APCE, lorsqu'elle décide quel candidat élire comme membre de la Cour, doivent avoir conscience du fait que leurs décisions en la matière sont d'une importance tout à fait capitale et requièrent un examen minutieux et approfondi, car il s'agit de présenter ou d'élire des candidats possédant une très grande expérience professionnelle et des qualifications incontestables.
42. Si le Panel a examiné de nombreuses candidatures de très haut niveau dans les diverses listes, il est toujours déçu par le nombre relativement faible de candidats possédant une longue expérience judiciaire auprès d'une haute juridiction nationale et en particulier de la plus haute des juridictions. Bien entendu, les juges et les juristes jouent un rôle d'égale importance en tant que membres d'une juridiction telle que la Cour des droits de l'homme. Tout est question d'équilibre entre compétences et expérience. Il n'est pas inutile d'expliquer, à ce stade, que bon nombre, si ce n'est la plupart, des candidats écartés par le Panel pour non-conformité aux critères énoncés à l'article 21§1 de la CEDH étaient d'excellents spécialistes du droit et qu'ils jouissaient, sans nul doute, d'une solide réputation auprès de leurs pairs, mais que, leur carrière étant relativement courte, ils n'avaient pas encore acquis une expérience suffisamment longue ou vaste pour que l'on puisse affirmer qu'ils possédaient toutes les qualités judiciaires requises en vue de l'élection. L'article 21§1 de la CEDH concerne l'élection de personnes au poste de juge et non simplement la recherche d'experts compétents. Le Panel estime que les Hautes Parties contractantes devraient prendre toutes les mesures raisonnables possibles pour encourager un plus grand nombre de juges très expérimentés exerçant dans les juridictions les plus hautes à se porter candidats à l'élection des juges à la Cour.

⁴ Un autre aspect, secondaire mais néanmoins important, doit aussi être pris en considération : l'élection de juges relativement jeunes à la Cour européenne des droits de l'homme pourrait avoir des répercussions sur l'indépendance judiciaire. En effet, dans certains cas, un juge risque d'être dépendant des autorités nationales de son pays pour la suite de sa carrière judiciaire s'il est encore relativement jeune à l'expiration de son mandat de neuf ans à la Cour.

⁵ Voir les Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats au niveau national.

43. A l'article 21§1 de la CEDH, il est également question de « *jurisconsultes possédant une compétence notoire* ». Dans sa lettre aux Délégués des Ministres, Jean-Paul Costa, alors Président de la Cour, écrivait : « *Un "jurisconsulte possédant une compétence notoire" doit pour sa part avoir une grande expérience de la pratique et/ou de l'enseignement du droit, ce qui implique généralement dans le second cas d'avoir publié des travaux importants. On peut aussi trouver un signe objectif de cette qualité dans le temps passé dans une chaire d'enseignement.* » Le fait d'avoir travaillé dans des équipes au niveau international serait un atout important, car les juges devraient être capables d'exercer dans un organe collectif tel qu'une cour, dans un environnement international, qui représente différentes traditions juridiques.
44. Ces observations témoignent elles aussi de l'importance d'élire à la Cour des personnes possédant une très grande expérience professionnelle. Le Panel, qui approuve la description faite par l'ancien président de la Cour, estime qu'un juriste a généralement atteint le niveau correspondant à « une compétence notoire » lorsqu'il a été professeur dans une université de renom pendant de nombreuses années et a publié des travaux importants, y compris des travaux concernant la protection des droits de l'homme et la relation entre ces droits et les fonctions constitutionnelles des Etats. Il serait également utile de savoir si le juriste a acquis de l'expérience en participant, par ses conseils ou sa comparution, à des affaires relatives à la protection de ces droits ou à d'autres affaires constitutionnelles portées devant des juridictions nationales ou internationales.
45. Si l'expérience d'un jurisconsulte dans le domaine du droit de la Convention ou dans des domaines juridiques s'y rapportant est un facteur essentiel à prendre en compte, il faut garder à l'esprit que les compétences essentielles nécessaires pour statuer sur des affaires relatives à la Convention peuvent être acquises de diverses manières, autrement qu'en travaillant sur ces questions au quotidien. On peut affirmer qu'un professeur de droit international européen et/ou public pourrait normalement être vu comme possédant les compétences requises dans le domaine couvert par la juridiction de la Cour, même s'il n'est pas spécialisé dans les droits de l'homme ou les droits fondamentaux, et que cela vaut également pour les professeurs de droit constitutionnel. Les professeurs spécialisés dans ces domaines, ou dans d'autres, devraient toutefois s'être véritablement investis, pendant leur carrière, dans des questions de droits de l'homme liées à leur domaine juridique ; par exemple, un professeur de droit pénal peut avoir travaillé sur le droit à la liberté, la prééminence du droit, l'équité des procès, etc. Il est aussi possible de choisir des personnes autres que des professeurs, telles que des avocats ou des spécialistes du droit, travaillant dans le domaine public (y compris politique) ou privé, notamment lorsque de nombreuses années de pratique professionnelle leur ont donné une connaissance intime du fonctionnement des tribunaux, à condition que ces personnes, du fait de leur très grande expérience, puissent être considérées comme des « *jurisconsultes possédant une compétence notoire* ».
46. Il peut aussi arriver qu'un juge ne remplissant pas les conditions de l'article 21§1 de la CEDH « pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires » respecte néanmoins le critère de jurisconsulte « possédant une compétence notoire » pour avoir mené une

carrière universitaire parallèle et publié dans ce cadre d'importants travaux dans des domaines juridiques pertinents.

47. Par ailleurs, le Panel veille au respect du critère d'équilibre entre les sexes, même si les Hautes Parties contractantes ont toujours intégré dans leurs listes au moins un homme et une femme.

9) Examen des curriculums vitae des candidats en 2014/2015

48. En 2014/2015, le Panel a examiné 17 listes de candidats (contre 17 au cours de ses trois premières années d'existence). Le 31 décembre 2015, le Panel n'avait pas encore adopté son avis définitif concernant l'une de ces listes, le pays en question devant encore fournir des informations complémentaires.

49. En 2014/2015 aucun pays n'a soumis les curriculums vitae à l'APCE avant qu'il ait la possibilité de donner son avis définitif sur les candidats.

50. Les candidats se répartissaient comme suit : juges 41 %, professeurs d'université 22 %, juristes 13 % et autres 22 %.

51. Pour trois pays seulement, le Panel a considéré que tous les candidats de la liste étaient qualifiés au sens de l'article 21§1 de la CEDH, sans demander d'informations complémentaires.

52. Pour toutes les autres listes, le Panel a demandé un complément d'information sur un ou plusieurs des candidats proposés et sur la procédure de sélection nationale (les demandes d'informations complémentaires sont aujourd'hui la règle plutôt que l'exception). Pour trois listes, il a conclu, en définitive, que les candidats répondaient aux conditions énoncées à l'article 21§1 de la CEDH. Plusieurs pays ont proposé d'autres candidats, mais dans un cas seulement, il a été considéré que les candidats de remplacement possédaient les compétences requises.

53. Dans un cas, le Panel, n'étant pas parvenu à la majorité requise, a écarté un candidat et a jugé que le candidat de remplacement remplissait pleinement les conditions énoncées à l'article 21 de la CEDH.

54. Cela étant, dans six cas, les candidats ont été maintenus sur la liste et présentés à l'APCE, en dépit des avis négatifs formulés par le Panel sur un ou plusieurs d'entre eux. L'APCE n'a rejeté qu'une seule de ces listes et a accepté les cinq autres. Dans deux cas, des candidats qui, selon le Panel, ne remplissaient pas les critères énoncés à l'article 21§1 de la CEDH ont été recommandés par la commission sur l'élection des juges et ont finalement été nommés juges à la Cour.

55. Le *Rapport sur les suites données à la déclaration de Brighton*, transmis à la 125^e session du Comité des Ministres organisée à Bruxelles en mai 2015, avait salué « le fait que la sous-commission accorde toujours une grande importance aux avis du Panel consultatif lors de l'évaluation de l'adéquation des candidats » ; à l'époque, cette déclaration était correcte. Mais depuis, la situation s'est dégradée. Il semble que certaines Hautes Parties contractantes aient volontairement transmis leur

liste à l'APCE sans tenir compte des avis formulés par le Panel et que l'APCE accepte ces listes sans difficulté, en particulier lorsque le Panel estime qu'un seul des candidats ne remplit pas les critères énoncés à l'article 21§1 de la CEDH. Le Panel est pleinement conscient du fait que les Hautes Parties contractantes ont souvent du mal à trouver trois candidats qui, tous, satisfont pleinement à ces critères. Mais, tant que les exigences au titre de la Convention restent inchangées, cette indifférence à l'égard des avis du Panel constitue une menace pour son fonctionnement, et si cette pratique devenait une habitude, elle remettrait en cause sa raison d'être. Il s'agit là d'une question d'intérêt mutuel qui doit être traitée.

56. Le Panel note en outre avec inquiétude que deux Hautes Parties contractantes ont soumis à deux reprises une liste qu'il avait rejetée partiellement ou en totalité. Autre source d'inquiétude : le fait que plusieurs Etats n'aient pas respecté les dates limites fixées par l'APCE et par le Panel. La présentation des listes accusait parfois un retard atteignant une année. Heureusement, dans la plupart des cas, les juges des pays concernés siégeant à la Cour ont pu continuer d'exercer leurs fonctions, de sorte que les retombées sur le fonctionnement de l'institution ont été limitées. Si le Panel met tout en œuvre pour traiter les listes rapidement, de toute évidence, il ne peut émettre un avis qu'après les avoir reçues.
57. Malgré une charge de travail d'une ampleur sans précédent sur la période 2014-2015, le Panel a transmis ses premiers avis dans les délais prévus par la Résolution CM/Res(2010)26 (soit quatre semaines). Cela étant, un complément d'information ayant été demandé dans 80 % des cas, le délai moyen de communication de l'avis définitif a été de huit semaines.

10) Conclusions et perspectives

58. Il a été dit que la seule armure d'un tribunal était la confiance que lui portent les citoyens. Il n'est donc pas surprenant que le Comité des Ministres lui-même ait souligné à maintes reprises que l'efficacité globale du système de la Convention était tributaire du degré de confiance dont jouit l'autorité judiciaire de la Cour. Les critères minimums communs en matière de protection des droits de l'homme en Europe sont définis par la Cour et doivent être pleinement respectés par toutes les Hautes Parties contractantes, en particulier aux niveaux gouvernemental et judiciaire. D'où la nécessité primordiale que la Cour soit composée de juges possédant une expérience professionnelle suffisamment vaste et solide pour que leurs décisions recueillent le respect et la confiance de leurs homologues exerçant dans les cours suprêmes et constitutionnelles nationales.
59. On ne rappellera jamais assez à quel point le système de la Convention contribue, au plus haut degré, à renforcer et à améliorer la protection des droits de l'homme en Europe, essentiellement grâce à la contribution apportée par la jurisprudence de la Cour elle-même. Même si le Comité des Ministres et d'autres ont identifié des points faibles dans le système, notamment dans le processus de sélection et d'élection des juges, rien de ce qui est dit dans le présent rapport à ce propos ne saurait minimiser cette réussite exceptionnelle.

60. Au vu de l'action qu'il a menée depuis sa création, et compte tenu du grand nombre de listes de candidats qu'il a eu à examiner depuis son dernier rapport d'activité, le Panel est convaincu qu'il contribue, par son existence même, à améliorer la qualité des candidats proposés par les pays, en particulier parce cela a incité la plupart des Hautes Parties contractantes à s'intéresser davantage à la question. Plus important peut-être : de nombreux pays – mais pas tous malheureusement – ont remplacé les candidats qui, selon le Panel, n'avaient pas les compétences requises, par de nouveaux candidats qui les possédaient. Il va de soi qu'il incombe en premier lieu aux Hautes Parties contractantes de remplir leurs obligations en ne sélectionnant que des candidats qui, en substance, répondent pleinement aux critères énoncés à l'article 21§1 de la CEDH. Répondre à une vacance à la Cour, ce n'est pas nommer un expert, mais désigner un juge. Il s'agit donc d'élire une personne qui, entre autres, soit capable, de par sa très grande expérience professionnelle, de faire preuve de discernement lorsqu'elle interprète la Convention et qu'elle impose aux Hautes Parties contractantes des obligations, qui, souvent, ont une incidence constitutionnelle.
61. C'est à l'Assemblée parlementaire qu'il incombe en dernier lieu d'examiner trois candidats ayant toutes les compétences requises, et d'élire l'un d'entre eux. Malheureusement, il est difficile de savoir dans quelle mesure l'Assemblée, et tout particulièrement la commission parlementaire sur l'élection des juges, attache de l'importance aux avis que le Panel est tenu de lui transmettre à propos des candidats figurant sur la liste qu'elle examine.
62. Dans un monde idéal, le Panel n'aurait peut-être pas lieu d'exister. Quoi qu'il en soit, la plupart des systèmes nationaux appliquent une procédure indépendante pour évaluer si les candidats à de hautes fonctions judiciaires conviennent, et il apparaît logique qu'il existe, sous une forme ou sous une autre (et pas nécessairement sous la forme du Panel actuel), un tel mécanisme au niveau paneuropéen pour ce qui concerne l'élection des juges à la Cour. De plus, il convient de garder à l'esprit que le Panel n'a pas été créé pour résoudre un problème fictif, ni simplement pour assurer une bonne gouvernance ou pour aider à la sélection des candidats. De fait, il a été institué par le Comité des Ministres pour résoudre un problème réel concernant la qualité inégale des candidats proposés pour l'élection des juges à la Cour. Ce problème a été identifié par la Cour elle-même, notamment par son ancien président, Jean-Paul Costa, ainsi que par les Hautes Parties contractantes dans les déclarations d'Interlaken, d'Izmir, de Brighton et de Bruxelles. Ce problème constitue en outre la clé de voûte des Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.
63. Tout examen de la procédure de sélection et d'élection des juges, y compris dans une perspective à court terme, pourrait notamment porter sur la possibilité de prendre des mesures pour que la fonction de juge à la Cour soit plus attrayante en termes de carrière et susceptible d'intéresser des personnes de très haut niveau dans les Etats membres.⁶

⁶ Dans ce cadre, référence peut être faite au paragraphe 107 du Rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme (CDDH (2015)R84 du 11 décembre 2015)

64. Les membres du Panel ont aussi pris bonne note du rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme (CDDH (2015)R84 du 11 décembre 2015), en particulier les paragraphes concernant la qualité des juges et la procédure d'élection. Le Panel estime que l'approche adoptée par le CDDH est parfaitement fondée dans le contexte des questions qui ont été examinées dans le présent rapport d'activité. En particulier, au vu de son expérience, le Panel est pleinement conscient qu'un tel réexamen approfondi pourrait être une tâche difficile et très étendue dans le temps, ce qui justifie d'autant plus, s'il devait être lancé, de s'y atteler rapidement. D'un autre côté, cette entreprise de grande ampleur ne devrait pas empêcher l'examen et la mise en place de mesures à court terme destinées à améliorer la qualité des juges. Les membres du Panel seraient disposés à répondre à toute demande de coopération dans le cadre de ce réexamen, comme cela est proposé dans le rapport du CDDH.
65. Enfin, il convient de rappeler qu'en évaluant les candidats proposés par les Etats membres pour le poste de juge et en concluant parfois que, sans remettre en question leurs qualités professionnelles, certains d'entre eux ne satisfont pas aux critères énoncés à l'article 21§1 de la de la CEDH, le Panel ne fait qu'exercer le mandat que lui a confié le Comité des Ministres. Pour qu'il puisse remplir pleinement et efficacement sa mission, il importe que les gouvernements des Hautes Parties contractantes tiennent dûment et pleinement compte des avis qu'il est tenu de formuler. Pour la même raison, il est tout aussi important que l'Assemblée parlementaire prenne dûment et suffisamment en compte les avis formulés par le Panel. Car, tout bien considéré, celui-ci sert les intérêts de l'Assemblée en mettant tout en œuvre pour que les trois candidats qu'il lui présente à chaque vacance aient toutes les compétences requises au sens de l'article 21§1 CEDH.

Appendice I – Réunions du Panel consultatif

4-5 septembre 2014, réunion tenue à la Cour constitutionnelle de Vienne

Le Panel a accueilli les membres nouvellement élus, Mme Wagnerova et M. Vilaras ; a approuvé les méthodes de travail au vu du nombre grandissant de listes présentées ; a passé en revue les critères d'évaluation des compétences des candidats ainsi que les critères d'évaluation des candidats eux-mêmes (y compris par l'utilisation de sources non officielles) ; a examiné la situation concernant les listes présentées par la Serbie et la Slovaquie.

21-22 décembre 2014, réunion tenue à la Cour constitutionnelle de Vienne

Le Panel a examiné les listes présentées par Andorre, l'Arménie, la Finlande, la Lettonie, le Liechtenstein et Monaco ; a pris note des décisions du Comité des Ministres en date du 28 novembre 2014 (CM/Del/Dec(2014)1213) ; a examiné plusieurs questions récurrentes relatives à son action, notamment l'examen des listes présentées par des « micro-Etats » et la non-participation de certains membres du Panel à l'évaluation de certains candidats en raison de relations personnelles, professionnelles ou autres avec eux.

10-11 février 2015, réunion tenue au Bureau de Paris du Conseil de l'Europe

Le Panel a examiné les listes présentées par l'Azerbaïdjan, la Lettonie, le Luxembourg et Monaco (candidat de remplacement) ; a passé en revue les critères d'évaluation des compétences des candidats ; a examiné la pratique consistant à demander aux Etats des informations complémentaires.

7-8 septembre 2015, réunion tenue au château de Dublin

Le Panel a examiné les listes présentées par Chypre ainsi que les informations concernant la Slovaquie et la Slovénie ; a passé en revue les critères d'évaluation des compétences des candidats ; a décidé d'élaborer un deuxième rapport d'activité pour la période 2014-2015.

Appendice II – Intervention de M. John Murray à la 1233^e réunion des Délégués des Ministres le 8 juillet 2015 (version originale)

« C'est avec grand plaisir que je me présente aujourd'hui devant vous, pour la première fois, pour vous faire part des travaux du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais tout d'abord remercier le Comité des Ministres au nom du panel pour cette opportunité que vous m'offrez de tenir un échange de vues avec vous aujourd'hui. Il s'agit en effet du troisième échange de vues entre le Comité des Ministres et un président du Panel après les deux premiers échanges avec Luzius Wildhaber en avril 2012 et janvier 2013.

Pour moi c'est une opportunité précieuse de pouvoir m'adresser à l'organe qui a créé notre Panel en décembre 2010 et qui a prolongé le mandat du Panel en février 2014. Mes collègues et moi, nous sommes très reconnaissants du soutien du Comité des Ministres que nous avons reçu lors de l'évaluation des activités du Panel l'an dernier. Cette évaluation très positive et l'amendement de la Résolution ont renforcé la position du Panel et ont amélioré ses conditions de travail.

Permettez-moi de vous présenter d'abord quelques chiffres par rapport aux activités du Panel depuis sa création en décembre 2010.

Le Panel a examiné au total 33 listes de candidats, un examen est en cours et une autre liste de candidats est attendue. Dans la grande majorité des cas, c'est-à-dire 19 listes, le Panel a considéré que les candidats remplissaient les conditions de l'article 21§1 de la CEDH européenne des droits de l'homme. Dans trois de ces cas des candidats étaient remplacés par les gouvernements après un premier examen par le Panel. Dans plusieurs cas le Panel a demandé des clarifications ou des informations supplémentaires qui ont été fournies par les gouvernements rapidement. Mes collègues et moi nous nous réjouissons de cette très bonne coopération en général qui nous permet d'entretenir un vrai dialogue avec les gouvernements lors de l'examen d'une liste.

Toutefois, il faut aussi mentionner des zones d'ombres. Dans trois cas des listes ont été soumises à l'Assemblée parlementaire sans attendre l'avis du Panel. Heureusement, cela ne s'est plus produit au cours de ma présidence. Dans les cas de huit listes, les gouvernements ont maintenu au moins un(e) candidat(e)s que le Panel n'avait pas considéré(e) comme remplissant les critères de l'article 21§1 de la CEDH européenne de droits de l'homme. Dans certains cas ces listes ont été rejetées ensuite par l'Assemblée Parlementaires, dans d'autres cas des élections ont eu lieu. Plusieurs juges ont par la suite été élus qui n'ont pas été jugés qualifiés par le Panel. Evidemment, cette situation est préoccupante pour toutes les parties prenantes à l'élection de juges et met en question la raison d'être du Panel.

* * *

I would add some more recent statistics. In 2014, the panel provided final opinions on three lists. In 2015, it dealt with 12 lists of candidates. In some cases we had more than one list from the same country. Certain lists were accepted without the need for clarification or further information.

In 2014-2015, which are the two years since my predecessor spoke here to your Committee, there were three countries whose lists were accepted without any need for additional information. Three lists were approved in the light of additional information furnished by the governments. During the period in question, two judges who were elected by the Assembly, had not been considered qualified by the Panel. In four cases, candidates were maintained on the list and submitted to the Parliamentary Assembly despite negative views on one or more of the candidates. The Parliament rejected one of the lists and accepted the others.

Having dealt with the factual background to the work of the Panel, I propose just for a moment to turn to the nature of the issue with which we are mutually concerned. Its nature is reflected in a statement in the Committee on Legal and Human Rights Affairs of the Parliamentary Assembly when it emphasised “the uncontested importance of ensuring that candidates are of the highest calibre so as to safeguard the quality, clarity and consistency of the Court’s case law and the latter’s authority.” These concerns are also reflected

in the Interlaken, İzmir and Brighton declarations of the High-level Conferences, namely, that the authority and credibility of the Court depend in large part on the quality of the judges and the judgments they deliver. I emphasise that it is not only the quality of the judges but the quality of the judgments which are referred to. The Declarations variously refer to the necessity of attracting candidates of the highest possible quality, or of the highest possible calibre.

There is no doubt that the aura of authority and credibility of a court depends on the quality of its judgments and the quality of its judges.

Now, we all know and acknowledge that the Court has been a tremendous success. It has made an unprecedented and extraordinary contribution to the defence and protection of human rights throughout Europe. Anything I shall say now is not intended to take away from that fact.

Judgments of the Court can deal with highly sensitive socio-political issues, deeply and profoundly affecting the diverse societies within Europe. Of course, there are tens of thousands of cases which the Court deals with which, while never routine and always particularly important for the parties concerned, relate to what is sometimes imprecisely called core rights. Perhaps to put it better, cases consisting of self-evident breaches of the Convention that are largely decided on the facts. They are often before the Court because of a lack of remedy at national level.

What one wishes to emphasise is that it is important that the Court not only has judges of the quality to decide those cases which may be relatively straightforward, but also to decide cases which involve a complex balancing of sovereign rights, the obligations of states, and the margin of appreciation to be accorded to them, cases which concern crucial decisions vital to the interests of states and individuals.

There are many areas of human rights law in which the reconciliation of such competing rights have to be resolved in a judicially objective fashion. One might have, for example, cases involving issues such as euthanasia, abortion, the status of frozen embryos, the delicate balance between anti-terrorist provisions and individual liberty, or freedom of expression and a right to a good name. All of these involve a judicial appreciation and balancing of competing rights and interests which have to be expressed in a cogent and rational way, with intellectual rigour that gives a judgment its own integrity and credibility.

If such issues were decided on the basis that the result is either a good idea, such as it is a good idea to protect human rights, in this way, well then the task is relatively easy. It's good to do this, it's not good to do that – that is what legislatures do, that is what law-makers do. Judges are supposed to – and must – anchor their decisions in the legal norms of the Convention and its principles, and credibly do so, without running the risk of being seen as philosopher kings who can impose their own personal view as to what the law should be from now on in Europe.

It is in that context that references in Council of Europe documents to the credibility of judgments assume great importance. That Brighton Declaration speaks of a dialogue between the Court and the supreme courts and constitutional courts of Council of Europe member states. If one wishes such a dialogue to take place, as envisaged, to make the Convention operate better, there must be confidence in the Court by constitutional and supreme courts.

Now having said all this, the problem is not hypothetical. The Panel was not created in order to encourage best practice. It is there to address a credibility issue which has been identified by the institutions of the Council of Europe, and in a letter to this Committee in June, 2010 by the then President Jean-Paul Costa, now a member of the Panel. I am not commenting on the degree to which this is an actual problem, but it is one that is there to be addressed and it can only be addressed by ensuring that the process of electing judges works. That is why a golden thread which runs through the criteria applied by the Panel is the need for candidates to have long or mature experience at a high level in their professional career as jurists or judges.

Why? The Panel has explained in detail how it applies its criteria in the Activity Report (December, 2013) which I shall not repeat now. But our approach consists of a global assessment of all the qualities of the candidates, whatever their professional career path, with a view to determining whether a candidate has an aptitude for the judicial function, in particular the judicial interpretation of the law at a level that is appropriate for a constitutional or international court.

I referred earlier to the number of lists submitted to the Panel. If we get a list that is manifestly qualified, then that is fine. As I said, in vast the majority of cases, lists have been approved. But there are two disappointing aspects of our experience, one of which was also mentioned as a problem at the time of our Activity Report.

First of all, we have a very high proportion of candidates who are just qualified, 'qualifiés de justesse'. A court like the European Court of Human Rights should be attracting a much higher proportion of high-calibre candidates from the member states and it is not.

There is a tendency at national level to say 'well X is a well-known lawyer or jurist with an expertise at a good level on human rights and that is sufficient.' That is too narrow a focus for selecting candidates. Frequently we have to say these are very fine lawyers of good standing at their level but they do not have the degree of experience, of long or mature experience, at a high-level which gives them the qualities necessary for the exercise of judicial function at the level of a court such as the European Court of Human Rights.

The real danger is that the Court could be perceived as a committee of experts rather than a judicial body, which would undermine its credibility. Neither would that set a good example for attracting experienced high level candidates. My main point is that there can be too much focus on knowledge and expertise in human rights without looking at whether candidates have the essential qualities and professional experience necessary to be a judge at the highest level. We are looking,

first and foremost, for a judge - of course knowledge of the law, including the Convention and its case law being evidently very important too.

The second disappointment is the paucity of judges from high-level national courts coming forward as candidates. There have been notable exceptions, but the Court needs a high proportion of judges of such calibre and experience. The Interlaken declaration and other similar documents refer to a balanced composition of the Court. Such a balance requires the inclusion of a significant number with past judicial experience at high-level, bearing in mind also that it is a nine-year term, and it may readily take two or three years to become fully familiar with the culture and working methods of a court that is new to the appointee.

If the level of experience of an appointee before they get to the Court is at a low level, questions will be raised concerning the authority of the Court. One may also find in the Committee of Ministers that judgments of the Court may be more readily contested by member states as to their implementation because of perceived weaknesses in the reasoning and thus the authority of the Court. Focus on judicial experience and aptitudes is a crucial aspect. As in all professions one tends to find those who have the best aptitudes and qualities among those who have extensive and mature professional experience. Any weakness in the quality of persons elected to the Court may also give a veneer of credibility to unfair criticism of judgments of the Court.

The Panel applies a minimum standard, by reference to Article 21(1) ECHR, and it tries as best it can to be objective and consistent by looking globally at the qualities of the candidates. We do not act rigidly and we endeavour to identify the qualities of each individual that are positive and that may make him or her qualified, but it is a minimum standard. It is a threshold and the objective lies in the mission given to the Panel to ensure that there are three qualified candidates, so that the Parliamentary Assembly can exercise its prerogative on electing judges from among substantively qualified candidates. Then it has the full plenitude of its prerogatives to exercise. Of course the Parliamentary Committee interviews candidates, which we do not do. It can conclude, as a result of interviews that something about a candidate renders him or her not qualified, because, for example, they do not have the language qualifications they are required to have or something emerges in the course of the interview that undermines their confidence in the qualities of a candidate for election.

The Panel fully acknowledges that the Parliamentary Committee has the right and the power to decide that somebody we have considered eligible is not qualified. But since we rely on objective criteria and minimum qualifications, we would expect and hope that generally the Committee and the Parliamentary Assembly would not consider qualified somebody whom the Panel did not. In the process which we have one cannot assume, I suppose, that this will never happen. It is a question of degree. I should add that I have had meetings with the Chairman of the Parliamentary Committee and on a personal level our relations are very good and very positive.

However, the Panel has been deeply concerned that in a number of cases, in particular recently, its opinions seem to have been disregarded and we shall reflect on that to consider what we can do for the future, if anything, to address such a situation.

Some member states appear to have deliberately set out to bring their lists to the Parliamentary Assembly no matter what the Panel says. Some, who have seen that happen successfully, have seemingly been inspired to do the same. If that is the way it should be, well then that is the way it

should be. In that case, there is no need for the Panel. This is an issue of mutual concern to be addressed.

It is not a happy situation to have persons elected to the Court who have not been approved by a body such as the Panel, but I do feel that there is a need in one form or another, to have at a pan-European level a body of professional experts which evaluates whether or not candidates are qualified. History tells us that national governments when they are given the choice often focus on their own particular circumstances and the landscape in front of them without looking at the broader landscape. That is in the nature of things.

At national level, most judges are appointed or promoted by professional bodies containing professionals and logically it should be the same at pan-European level. It does not have to be in the same form as we have it now. The panel is very happy to do the task we have been given because we believe it is an important task. We are not concerned whether we have enhanced powers but that somebody has powers to make a professional and effective evaluation of candidates. One would have, for example, a new body made up of multiple disciplines, a majority of judicial experts, of maybe six and then four or five others, perhaps parliamentarians, or lay people or others, to make the assessment. The Panel are not experts in what is possible in the architecture of the Council of Europe – as to what is practically or politically feasible.

Finally, let me suggest that there are grounds for reflection on the whole process for the election of judges, including how the criteria are, or should be, expressed in Article 21 ECHR. After all, the current process was created in a different era, in the 1950s when the Council of Europe was obviously much smaller, and there was a different judicial structure, a Commission, and a part-time Court.

What might also be reflected upon distinctly and separately and maybe looked into by one of the committees is what are the incentives but particularly the disincentives at national level to candidates of high quality putting themselves forward, in particular those of the higher courts. These could be identified. It may, for example, be a deterrent that there is no adequate career path if a person joins the Court for nine years and subsequently has no position or work after that single term is completed. Is there adequate provision as to what their career path will be if they have already sacrificed the one in their own country?

There is a Committee of Ministers' decision saying member states should ensure that former judges be provided or assisted in obtaining employment at an appropriate status at the end of their fixed mandate. Is this being implemented? One might look at the last 5 or 6 years and see whether this is so. But my main point on this is that there seems to be a need to identify what disincentives exist at national level to high quality candidates coming forward. Consulting members of the relevant professions, high level academics and judges would be important in that context.

Having an overall reflection on the whole process should not distract from the immediate or short-term occupation of maintaining and enhancing the quality of judges with a view to ensuring the Court's success in the future, and the status and authority which it enjoys. This gives rise to the immediate issues referred to above and which must be addressed.

That, after all, is our mutual mission.”