



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Améliorer le processus de sélection des juges de la Cour Européenne des Droits de l'Homme à travers un dialogue multi-institutionnel

SEMINAIRE MARQUANT LES 15 ANS DE PRATIQUE DU PANEL CONSULTATIF STRASBOURG, 27 NOVEMBRE 2025

PROCEDURES DE SELECTION NATIONALES : DEFIS ET BONNES PRATIQUES

**Madeleine Mathieu, Présidente du Réseau européen des conseils de justice;
avocate générale honoraire à la Cour de cassation;
membre du Conseil supérieur de la magistrature de France**

Le point de vue du RECJ

Monsieur le président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme,

M. le Président du Panel Consultatif,

Mme la Présidente de la Commission sur l'élection des juges à la CEDH

Mme la Présidente du Comité directeur pour les droits de l'Homme

Mme l'ambassadrice plénipotentiaire, présidente du Comité des Ministres

Mesdames et messieurs les hautes personnalités en vos grades et qualités,

C'est pour moi un grand honneur de prendre la parole à l'occasion de ce séminaire, qui marque les 15 ans de pratique du Panel Consultatif.

INTRODUCTION

Membre du Conseil supérieur de la Magistrature française, Je représente ici le RECJ, Réseau européen des conseils de la magistrature. Ce réseau réunit les 40 institutions qui, à travers l'Europe, sont en charge de la défense de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'administration de la justice.

La protection et la promotion de l'État de droit dans l'espace européen, ainsi que le respect et la préservation de l'indépendance de la justice, sont donc au cœur même de la mission du RECJ.

L'importance et l'autorité de la CEDH se sont considérablement renforcées depuis sa création en 1959. Devenue unique et permanente lors de l'entrée en vigueur du Protocole n°11, sa jurisprudence irrigue désormais les décisions de toutes les cours suprêmes européennes.

Du fait même de sa prééminence, la CEDH ne pouvait pas échapper aux manifestations de la crise de l'Etat de droit qui atteint toutes les institutions judiciaires. La contestation d'un droit supra national qui viendrait confisquer le pouvoir du peuple et de ses représentants nationaux, la stigmatisation d'un gouvernement des juges qui s'opposerait à la démocratie sont désormais des arguments couramment utilisés.

Les rapports du centre européen pour le droit et la justice de 2020 intitulé « les ONG et les juges de la CEDH » (2009/2019) et de 2025, la lettre ouverte des 9 Etats en date du 22 mai 2025 témoignent de cette tendance.

Il est donc plus important que jamais d'asseoir la légitimité des juges de la CEDH sur un processus de sélection et d'élection ouvert et transparent.

*

Mon intervention portera sur la phase nationale, échelon considéré comme le plus problématique par de nombreux commentateurs.

J'évoquerai rapidement l'encadrement des procédures nationales tel qu'il résulte notamment des lignes directrices du Comité des Ministres, avant de présenter le résultat d'un sondage diffusé auprès des membres et observateurs du REJ qui permettra d'identifier les bonnes pratiques et les difficultés persistantes. Je terminerai en évoquant les pistes d'amélioration envisageables.

I – L'ENCADREMENT DES PROCEDURES NATIONALES

Les Etats contractants doivent s'assurer, au travers de la procédure de sélection des trois personnes qu'ils souhaitent proposer comme candidats aux fonctions de Juge à la CEDH, que les conditions minimales d'éligibilité posées par l'article 21§1 de la Convention sont remplies, de même que les conditions d'âge posées par l'article 22.

Ainsi, les lignes directrices du Comité des Ministres appellent-elles l'attention des Hautes parties contractantes sur les **qualités requises des candidats** : haute moralité (qui en principe est présumée), compétence notoire (qui répond à des critères d'expérience de longue durée et de niveau élevé), connaissance des droits nationaux et du droit international public ainsi qu'une expérience juridique pratique, maîtrise des deux langues officielles et âge (Les candidats doivent être âgés de moins de 65 ans à la date à laquelle la liste de trois candidats est demandée par l'Assemblée parlementaire).

Un équilibre des genres est également préconisé, des dérogations étant possibles en cas de circonstances exceptionnelles qui devront être justifiées.

Les recommandations relatives à la procédure nationale sont articulées autour de trois grands axes : **la stabilité, l'équité et la transparence.**

Les modalités de l'appel à candidatures doivent être stables et reposer soit sur une codification soit sur une pratique administrative bien établie. Les détails doivent en être rendus publics, de même que l'appel lui-même. Un délai raisonnable doit être accordé pour le dépôt des candidatures. Enfin cette procédure doit garantir leur examen équitable et impartial.

La composition de l'organe chargé d'établir la liste des candidats doit être équilibrée et ses membres, représentant des profils variés, doivent être dotés de connaissances techniques suffisantes, libres de toute influence abusive et participer à la décision de l'organe sur un pied d'égalité. L'ensemble des postulants sérieux doit, dans la mesure du possible, être auditionné et les entretiens doivent suivre un format standardisé, incluant une évaluation des compétences linguistiques.

Enfin, l'autorité décisionnelle doit justifier toute décision s'écartant de la recommandation de l'organe de sélection, par référence aux critères applicables pour l'établissement des listes de candidats, qui doivent être rendues publiques au niveau national par la Haute partie contractante

La consultation du Panel est impérative : Le rôle du panel s'est considérablement accru au fil du temps.

Créé par une résolution du Conseil des ministres de novembre 2010 et composé de sept membres choisis parmi les plus hauts magistrats des juridictions nationales et internationales, sa mission consiste à formuler des avis sur la conformité des candidatures proposées par les Etats parties aux critères prévus par l'article 21 §1 de la Convention.

Depuis l'adoption des lignes directrices édictées par le Comité des ministres le 24 mars 2012, le panel formule également des avis sur les modalités de la procédure nationale de sélection lors de la transmission des noms et des curriculum vitae des candidats.

C'est grâce à l'action coordonnée de la commission générale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et du Panel que les procédures nationales ont évolué positivement ces dernières années, même si certaines d'entre elles demeurent perfectibles.

En effet, les Etats sont tenus de joindre aux CV des candidats un descriptif de la procédure de sélection nationale et l'Assemblée rejette désormais systématiquement toute liste qui n'aurait pas été soumise préalablement au Panel (ainsi en cas de transmission simultanée à l'Assemblée et au Panel).

La transmission des avis du Panel, à la fois à l'Etat concerné et à l'APCE en renforce considérablement l'effet, puisqu'elle pourra conduire au rejet de la liste de candidats si l'un ou plusieurs d'entre eux ne satisfont pas aux critères de la Convention, mais également si certains aspects de la procédure nationale de sélection ne répondent pas aux exigences des lignes directrices, notamment s'agissant de l'équité et de la transparence.

Depuis 2019, le Panel indique dans son avis définitif l'absence d'observation sur la procédure nationale. Il peut au contraire demander des informations supplémentaires sur cette procédure, et ses observations écrites sur ce point figurent dans la lettre adressée au secrétariat général de l'APCE.

Le président du Panel ou son représentant sont invités à exposer les motifs de l'avis du Panel sur les candidats aux séances d'information organisées avant chaque groupe d'entretiens. Les indices de dysfonctionnement de la procédure nationale sont pris en compte, au-delà de la conformité juridique stricto sensu :

- Les plaintes formulées, notamment par les candidats, au sujet de la procédure nationale de sélection et sur la manière dont l'autorité nationale les traite.
- Le manque de candidats, qui témoigne d'un manque de diversité potentielle du processus, voire d'une perception de la procédure nationale comme politiquement biaisée.
- Le remplacement soudain et inexplicé de membres de l'organe de sélection considérés comme impartiaux, pouvant laisser à penser à une éventuelle ingérence politique.
- L'absence d'explication fournie sur les critères de la décision finale et l'insuffisance de justification solide de la sélection des candidats par les gouvernements, notamment lorsque des candidats remplissant apparemment toutes les qualités requises n'ont pas postulé ou n'ont pas été retenus dans la proposition finale.
- L'absence d'entretiens, ou l'inclusion de questions manifestement non pertinentes et politiquement sensibles.

Le ressenti des acteurs sur l'état actuel de la pratique - LES RESULTATS DU SONDAGE OPERE PAR LE RECJ :

Le sondage diffusé par le RECJ auprès de ses membres et observateurs les a interrogés sur les points suivants :

- Les grandes lignes de leur procédure nationale
- le rôle éventuel du CSM dans la sélection des candidats ainsi que la nature et la portée de ce rôle,
- Le profil des candidats généralement sélectionnés
- Les défis auxquels leur pays est confronté et les bonnes pratiques identifiées dans le processus de sélection.

Sur la procédure (1^{ère} question) : dans la majorité des Etats membres et observateurs du RECJ, la procédure nationale de sélection est codifiée soit par la loi, soit par le règlement. Il s'agit d'une évolution récente pour certains pays, que l'on peut dater autour des années 2010/2020 (Norvège en 2008, Suède en 2014, Pays Bas et Chypre en 2015 et Espagne, Moldavie en 2020).

Dans quelques pays la procédure relève d'une pratique plus ou moins stabilisée. Ainsi en France aucun texte n'encadre la pratique, pourtant suivie depuis 2011, qui confie au Groupe National Français de la Cour Permanente d'Arbitrage (CPA) la sélection des candidats aux fonctions de Juge à la CEDH, mais aussi à la CJUE, au TUE et à la CIJ. La Hongrie ne dispose pas d'une procédure codifiée mais d'une décision gouvernementale de 2025 qui prévoit un appel à candidatures ouvert. Il en est de même pour la Grèce, dont la procédure élaborée en 2019 n'a pas nécessairement vocation à s'appliquer ensuite.

La publicité de l'appel à candidatures et de la procédure varie considérablement selon les pays, qu'il s'agisse du délai entre l'annonce de la vacance et la date effective de celle-ci, du délai pour présenter sa candidature ou encore des informations

associées. Cependant de nombreuses réponses mentionnent le rappel des dispositions de l'article 21§1, des exigences linguistiques et des conditions d'âge.

D'autres réponses précisent les conditions de diffusion, celle-ci allant d'une simple publication sur le site du ministère des affaires étrangères ou au journal officiel jusqu'à l'utilisation des sites web et des réseaux sociaux, des journaux nationaux et une communication à l'ensemble des juridictions du pays, voire à chaque magistrat pris individuellement.

La plupart des Etats (à une exception près) **ont un organe de sélection des candidats**, en général nommé par l'exécutif et en charge de proposer au décideur final une liste de candidats. Les membres le composant comprennent le plus souvent des représentants des juridictions supérieures et des barreaux nationaux. Ils sont parfois composés majoritairement de représentants des ministères et souvent présidés par le ministère des affaires étrangères. On relève la présence dans certaines compositions de représentants de forums de droits de l'homme, du Médiateur national, voire d'ONG.

L'audition des candidats sérieux est une pratique assez généralement répandue, même si elle peut être optionnelle. L'égalité de traitement des candidats (respect d'un niveau de complexité et d'un temps d'entretien identiques pour tous) est souvent mentionnée.

En Moldavie les entretiens sont enregistrés et publiés sur le site web du Ministère de la Justice dans les 24 heures des derniers entretiens.

En Bulgarie, l'entretien est public et les personnes désignées par les institutions intéressées sont invitées à l'avance et peuvent également poser des questions aux candidats.

Le décideur final est soit un membre de l'exécutif, souvent le conseil des ministres ou le président de la République sur proposition du ministère des affaires étrangères, soit le Parlement sur proposition du gouvernement.

Sur la participation des conseils supérieurs de la Magistrature (question 2) : Ceux-ci n'ont pratiquement aucun rôle, sauf lorsque l'un des membres du Conseil est appelé à participer à l'organe de sélection, comme au Portugal, en Roumanie, en Lituanie ou en Espagne.

En Moldavie, deux membres du CSM participent au comité de sélection tandis qu'aux Pays Bas, le Président du CSM peut être consulté, tout comme le doyen général du Barreau, par le Comité de recommandation. En Slovénie, le CSM donne un avis non contraignant avant la décision du Président de la République qui transmet la liste au Parlement pour décision finale.

Une exception notable : la Slovaquie puisque c'est le CSM qui propose au Gouvernement, à l'issue d'un vote majoritaire, une liste de noms de candidats.

Sur le profil des candidats (question 3) :

Dans la plupart des cas, il s'agit de magistrats d'expérience, souvent issus des juridictions suprêmes, d'avocats ayant pratiqué les juridictions internationales ou d'universitaires chevronnés. Les réponses correspondent globalement aux observations du CDDH.

Sur les défis (question 5) :

Peu de défis sont mentionnés par les répondants. Cependant de nombreuses réponses concernent la difficulté à attirer des candidats qualifiés et/ou des deux sexes. La complexité et la lourdeur de la procédure sont également évoquées.

Un répondant évoque cependant la perception négative des candidats liée à un sentiment de politisation de la compétition, en grande partie en raison de la forte présence de responsables publics au sein de l'organe de sélection.

Sur les bonnes pratiques (question 5) : il est intéressant de relever que certaines d'entre elles ressortent des réponses mais ne sont pas valorisées comme telles par les répondants :

Ainsi le fait, à l'occasion de la diffusion de la vacance, d'inciter les destinataires à contacter des tierces personnes pour qu'elles puissent à leur tour informer des candidats appropriés (Pays Bas). Ce même pays cite à titre de bonne pratique les diligences de son MAE afin que les membres de la délégation néerlandaise à l'assemblée parlementaire puissent faire rapidement connaissance avec les personnes nommées pour contribuer à la formation de l'avis de l'Assemblée parlementaire avant l'élection d'un nouveau juge.

La Moldavie ne valorise pas davantage une pratique pourtant intéressante, puisqu'elle utilise des critères d'évaluation établis après concertation entre les membres de l'organe de sélection et associant à chacun d'eux un score. Chacun des 20 membres de la Commission de sélection les applique à chaque candidat entendu en veillant à l'égal niveau de complexité des questions posées.

Le plus souvent les bonnes pratiques mises en avant par les répondants correspondent aux attentes du Panel et aux directives du Comité des ministres : prise en compte explicite de l'équilibre entre les genres, large publicité de la composition de l'organe de sélection et de la procédure suivie (Lituanie), la transmission de la liste au Panel (Espagne) ou sa consultation (Norvège).

Chypre indique à ce titre que le Président de la République, lorsqu'il prend la décision finale, ne doit pas s'écarter de l'ordre de recommandation établi par l'organe de sélection.

Enfin la Slovaquie cite la publicité de l'audience des postulants devant le CSM en tant que bonne pratique.

LA PERSISTANCE DE DEFIS ? Les leçons des sondages :

Le questionnaire du RECJ met en évidence l'évolution positive des procédures nationales dans leur ensemble.

Leur encadrement par l'action conjuguée du Panel et de la Commission de l'APCE pour la mise en œuvre effective des directives du Comité des Ministres a manifestement conduit la majorité des Etats à consolider leur procédure et à interagir avec le Panel.

Pour autant, on relève encore une grande diversité des pratiques. La transparence effective de la procédure, la composition équilibrée de l'organe de sélection peuvent encore être interrogées dans certains Etats contractants.

En témoignent les résultats du sondage réalisé auprès des candidats qui figurent dans le rapport de novembre 2023 du Comité d'experts sur le système de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (DH-SYSC) : 91 personnes ayant envisagé de candidater avant d'y renoncer ont été interrogées. Un pourcentage non négligeable a exprimé des préoccupations s'agissant de la transparence de la procédure nationale pour expliquer leur abstention.

Les réponses au questionnaire du RECJ concernant les défis à relever par les Etats au niveau de leur procédure nationale viennent confirmer ces interrogations puisqu'un lien manifeste existe entre la difficulté à susciter des candidatures appropriées et le déficit de transparence invoqué par ceux qui ont renoncé à se présenter.

DES MODIFICATIONS A ENVISAGER ?

Dans la conjoncture actuelle, l'unanimité requise pour toute modification de la Convention paraît faire obstacle à la mise en place d'un dispositif impératif, encadrant la procédure nationale.

En revanche la poursuite du renforcement des actions conjuguées du Panel et de la Commission paraît hautement souhaitable : le rapport du CDDH de novembre 2023 propose ainsi la publication des avis du Panel, notamment sur les questions de transparence et d'équité, de manière anonymisée et non spécifique à un pays.

De même, la motivation plus explicite des rejets de liste par la Commission et leur publication pourrait également contribuer à améliorer les procédures nationales sans nuire à la réputation des candidats, la distinction étant clairement faite entre rejet pour raisons de fond et de procédure.

Pour certains auteurs, l'impossibilité d'auditionner les candidats est le principal point faible du Panel. La question est délicate ; toutefois la présence passive de l'un des représentants du Panel lors de l'audition des candidats au niveau national, si elle est consentie par l'Etat partie concerné, pourrait être envisagée. Elle permettrait au Panel d'améliorer sa connaissance de l'effectivité du respect des directives sans retarder la procédure ni porter atteinte à son rôle de simple conseil.

La prolongation du mandat à 12 ans, si elle a été envisagée, n'a pas été retenue. Il est certain qu'une telle évolution nécessiterait de répondre aux constats réalisés par le CDDH en ce qui concerne certaines modalités pratiques d'accompagnement des juges (scolarisation dans des programmes internationaux appropriés, mise à disposition de formations linguistiques, etc....).

CONCLUSION

La conférence internationale de la Hague qui s'est tenue en 2023, très justement intitulée « Unis dans la diversité », a parfaitement illustré, lors de ses débats, le difficile

équilibre à tenir entre mise en œuvre effective de la Convention et respect de la souveraineté des Etats Parties, entendue comme une souveraineté inclusive, conciliable avec la protection internationale des droits de l'homme.

Le principe de subsidiarité est désormais validé par le protocole n°15 qui l'a introduit dans le préambule de la Convention et votre rapport 2024 souligne l'importance de la prise en compte de la marge d'appréciation nationale pour que la Convention reste un instrument vivant, protecteur des droits fondamentaux

Pour autant, l'engagement pris par les Hautes parties contractantes de se conformer aux décisions de votre cour n'est pas une limite à leur souveraineté, elle en constitue au contraire l'un des attributs.

La protection effective de tous les droits et libertés énoncés par la Convention repose sur un pouvoir juridictionnel impartial et indépendant.

La légitimité des juges de votre Cour est donc primordiale, et leur mode de nomination participe de leur indépendance.

Cela est d'autant plus vrai compte tenu des défis auxquels votre juridiction, comme nombre de juridictions nationales et internationales, est confrontée.

Le RECJ contribue par son action au dialogue entre les différents systèmes judiciaires de ses membres et observateurs. Il participe à son niveau à la défense de l'Etat de droit et à la diffusion d'une culture judiciaire européenne.

J'espère que le sondage que nous avons diffusé appellera l'attention sur les enjeux des procédures nationales de désignation des candidats aux fonctions de juge de votre Cour et favorisera leur amélioration. Je vous remercie d'avoir associé notre réseau à votre réflexion sur cette importante question.