

27 octobre 2022
Panel consultatif (2022)

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

Table des matières

I.	INTRODUCTION	2
II.	MANDAT, FONCTIONNEMENT ET COMPOSITION DU PANEL	2
III.	ROLE DU PANEL DANS LA PROCÉDURE D'ÉLECTION	5
IV.	CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LA PROCÉDURE NATIONALE DE SÉLECTION.....	8
V.	CRITERES D'EVALUATION DES QUALIFICATIONS DES CANDIDATS.....	9
VI.	AUTRES EXIGENCES PERTINENTES	15
VII.	APERÇU DES ACTIVITÉS DU PANEL DE MAI 2019 À JUILLET 2022	17
VIII.	CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	20

I. INTRODUCTION

1. Le cinquième 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 ») couvre la période allant du 7 mai 2019 au 1^{er} juillet 2022.
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 précédents¹, le présent rapport contient des informations actualisées sur certains faits nouveaux, notamment ceux 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 et l'équilibre entre les sexes sur les listes de candidats (voir respectivement les paragraphes 24 à 27 et 33; 28 à 32; 35 à 39; et 63 à 66 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 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. »

¹ 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^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015 pour le deuxième rapport (document Panel consultatif (2016) 1 du 25 février 2016); du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2017, pour le troisième rapport (document Panel consultatif (2017) 2 du 30 juin 2017); et du 1^{er} juillet 2017 au 7 mai 2019 pour le quatrième rapport.

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 »)², 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 sexes 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)26³. Il peut adopter les méthodes de travail internes qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions⁴. 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 juridictions nationales suprêmes, 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 fois⁵. 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 ci-dessous :

- **M. Christoph Grabenwarter** (Autriche) (président et membre du Panel jusqu'au 30 juin 2020), président de la Cour constitutionnelle autrichienne ;
- **Sir Paul Mahoney** (Royaume-Uni) (vice-président du Panel jusqu'au 30 juin 2020, président depuis le 1^{er} juillet 2020), ancien juge de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- **M. Maarten Feteris** (Pays-Bas) (vice-président depuis le 1^{er} juillet 2020), président de la Cour suprême des Pays-Bas et juge au sein de cette cour depuis le 1^{er} novembre 2020 ;
- **Mme Maria Gintowt-Jankowicz** (Pologne, membre du Panel jusqu'au 15 mars 2021), ancienne juge au sein du Tribunal constitutionnel de Pologne ;
- **Mme Lene Pagter Kristensen** (Danemark, membre du Panel jusqu'au 8 octobre 2021), juge à la Cour suprême du Danemark ;
- **M. Bernard Stirn** (France), ancien président de la section du contentieux du Conseil d'État français ;
- **M. Guido Raimondi** (Italie), président de la chambre prud'homale de la Cour de cassation italienne et ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme ;

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

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

⁴ Voir la règle de fonctionnement (xiii).

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

- **M. Luis Lopez Guerra** (Espagne), professeur (honoraire), 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), 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 et juge à la Cour suprême estonienne.

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 (Italie)** a été nommé le 19 juin 2019 pour un mandat complet venant à expiration le 19 juin 2022 puis 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 Lopez Guerra (Espagne)** pour un mandat complet s'achevant le 8 juillet 2023 et ont reconduit dans leurs fonctions **Sir Paul Mahoney (Royaume-Uni)**, **M. Maarten Feteris (Pays-Bas)** et **M. Bernard Stirn (France)** pour un deuxième mandat complet de trois ans s'achevant le 8 juillet 2023 ;
- **Mme Mirjana Lazarova** a été nommée le 7 juillet 2021 pour un mandat complet s'achevant le 7 juillet 2024 ;
- **Mme Saale Laos** a été nommée le 3 novembre 2021 pour un mandat complet de trois ans s'achevant le 2 novembre 2024.
- **Sir Paul Mahoney** et **Mr Maarten Feteris** ont été respectivement élus par le Panel président et vice-président le 17 juin 2020 avec effet au 1er juillet 2020.

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 réduit les coûts de fonctionnement et facilite le fonctionnement du Panel en ce sens qu'elle supprime la nécessité de 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 PROCÉDURE 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 curriculum vitae des candidats proposés, ainsi que des informations sur la procédure nationale de sélection.

15. 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 curriculum vitae. Pour avoir le temps de demander d'éventuelles informations complémentaires s'il le juge nécessaire, il invite les gouvernements à soumettre les curriculum 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.

16. Si le point (iii) des Règles de fonctionnement dispose que la procédure du Panel est une procédure écrite (ce qui a pour principale conséquence que le Panel n'a pas le pouvoir de convoquer les candidats à un entretien), 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.

17. Dès qu'il a reçu les curriculum vitae et les informations sur la procédure nationale de sélection, le Secrétariat les transmet aux membres du Panel en les priant de faire des commentaires dans un délai de cinq jours ouvrables. Si nécessaire, des vidéoconférences ou des conférences téléphoniques sont organisées.

18. 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 le fera si ses membres ont des doutes sur les qualifications d'un candidat ou sur les modalités de la procédure nationale de sélection. Si les membres ont besoin d'informations supplémentaires de la Haute Partie contractante, une demande (toujours écrite) est formulée, de préférence dans un délai de dix jours ouvrables à réception de la liste par le Panel comme indiqué au point 4 des Règles de fonctionnement supplémentaires).

19. 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, 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.

20. 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 qui suit immédiatement).

21. 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 (désormais 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).

22. 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.

23. 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. 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* »⁶. Dans certaines circonstances, en particulier lorsque deux ou trois candidats sont jugés non qualifiés par le Panel, il est difficile d'imaginer que les autres candidats issus de la même procédure de sélection seront plus qualifiés que ceux qui ont été choisis puis rejetés 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

24. 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

⁶ 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.

définitifs sur les candidats, attirer l'attention sur des aspects de la procédure nationale de sélection concernant notamment le respect des exigences d'équité et de transparence⁷.

25. 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.

26. 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 35 à 39 ci-dessous, concernant l'exigence de la Convention selon laquelle les juges de la Cour « [jouissent] de la plus haute considération morale »).

27. Les critères retenus par le Panel pour évaluer la procédure de sélection suivie au niveau national sont indiqués ci-dessous dans la section IV.

3. Sources d'information

28. En plus des curriculum 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 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 ne sera fondée que 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 supplémentaire, 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 comme la Cour de justice de l'Union européenne).

4. Relations entre le Panel et l'APCE

29. Conformément au paragraphe 5.4 de la Résolution CM/Res(2010)26, le 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 5.2 de la Résolution CM/Res (2010)26.

⁷ Ces exigences sont énoncées au paragraphe 8.2.2 de la Résolution 2248(2018) adoptée par la Commission permanente de l'APCE.

30. Conformément au paragraphe 8.2.3 de la Résolution 2248 (2018) du 23 novembre 2018 adoptée par la Commission permanente de l'APCE, l'APCE a décidé de ne pas examiner les listes de candidats si le Panel n'a pas été dûment consulté par le gouvernement concerné.

31. En vertu du paragraphe 8.1 de cette même Résolution :

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

32. 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. Le dernier épisode en date de ce dialogue a été la réunion conjointe de la commission de l'APCE et d'une délégation du Panel tenue le 7 juin 2022.

IV. CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LA PROCÉDURE NATIONALE DE SÉLECTION

33. 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 ;
- 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 sexes sur les listes de candidats (à ce sujet, voir la section VI.1 ci-dessous).

V. CRITERES D'EVALUATION DES QUALIFICATIONS DES CANDIDATS

34. Aux termes de l'article 21.1 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 21.1 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 jurisconsulte. 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 »

35. 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'impartialité⁸.

36. 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 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 28 (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 été signalé par le Panel dans ses avis.

⁸ 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.

37. Il existe désormais un cas où le Panel a été convaincu que des doutes sérieux et objectifs existaient quant à l'indépendance et l'impartialité des candidats vis-à-vis du gouvernement qui les avait nommés. C'est là une situation nouvelle dans sa pratique. En outre, il en a tiré une conclusion négative non seulement sur la base de ce qui figurait dans les curriculums 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. A cet égard, le Panel considère qu'on ne peut attendre de lui qu'il ne tienne pas compte de faits connus du grand public qui, tels qu'ils sont documentés dans des sources fiables comme les résolutions de l'APCE et les arrêts de la Cour, 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 28 ci-dessus).

38. 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 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. Naturellement, il n'est pas interdit au Panel d'exprimer une appréciation globalement négative au titre des deux autres conditions visées à l'article 21.1, en ce qui concerne les qualifications et l'expérience professionnelles d'un candidat dont la carrière s'est essentiellement déroulée dans le domaine politique.

39. 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 deux autres conditions

40. Bien que leur libellé soit très général, les deux conditions de qualification « professionnelle » mentionnées à l'article 21.1 de la Convention, doivent être comprises et appliquées dans le contexte de la Convention dans son ensemble. 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, doivent donc 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 la réputation de la Cour incontestable. La Cour doit suivre un processus de longue haleine pour établir et maintenir sa réputation, 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 sa propre autorité⁹. 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 la réputation et l'autorité de la Cour. Si, par exemple, un nombre disproportionné de juges étaient relativement jeunes, s'ils manquaient d'expérience et n'avaient pas atteint une position importante au sein du système judiciaire national ou dans le monde universitaire, cela pourrait nuire à

⁹ 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 \(coe.int\)](#).

l'acceptation de la jurisprudence de la Cour. En bref, pour atteindre l'objet et le but de la Convention, la Cour doit jouir de l'autorité et du respect des magistrats nationaux au plus haut niveau et dans les Etats contractants en général. Outre l'importance que cela revêt pour le statut et la réputation de la Cour en tant que telle, cela favorise également un dialogue respectueux entre la Cour et les plus hautes juridictions nationales. Cela est important pour la mise en œuvre des droits consacrés par la Convention au niveau national conformément à la jurisprudence de la Cour, ce qui, à son tour, est susceptible de contribuer à une réduction du volume des affaires portées devant la Cour.

41. Bien que le Panel ait continué à réfléchir et à examiner les conditions de qualification « professionnelle » énoncées à l'article 21.1 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, 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 de leurs qualités, quel que soit leur parcours professionnel, en vue de déterminer s'ils possèdent l'aptitude à exercer une fonction juridictionnelle à un niveau élevé qui convient à une cour constitutionnelle ou internationale (dont la connaissance du droit des droits de l'homme n'est qu'une composante, aussi importante soit-elle).

42. 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.** Il semble peu probable de trouver de telles qualités chez un candidat d'un âge relativement jeune. Cependant, de nombreux pays ont du mal à trouver trois candidats ayant une expérience professionnelle aussi 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.

43. Une longue expérience professionnelle revêt également une importance particulière dans une juridiction internationale dont les membres sont élus pour un mandat fixe de neuf ans seulement. En outre, il faut un temps significatif, même pour le juge le plus expérimenté, pour s'initier aux pratiques et aux fonctions quotidiennes d'une institution judiciaire telle que la Cour.

44. 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 21.1 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 limite, le Panel a pris en considération les caractéristiques du pays, comme facteur faisant contrepoids dans son évaluation - c'est-à-dire sa petite taille et sa population et la difficulté qui en découle de trouver trois candidats de haut niveau dûment qualifiés.

45. 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.**

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

46. 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 61 ci-dessous).

47. 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 41 ci-dessus) et non une interprétation purement formelle. Etant 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.

48. 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 suprême (souvent composée de nombreux juges) à un âge relativement jeune en raison de ses capacités innées, mais avoir néanmoins une expérience judiciaire limitée. Cette expérience limitée peut être prise en considération de diverses manières dans une structure nationale et au fil du temps, le juge acquerra un statut au sein de la cour nationale à mesure que ses compétences et son expérience judiciaires mûriront. 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.

49. 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. La publication d'ouvrages ou d'articles significatifs peut également représenter un facteur important compensant la faiblesse qui est constatée par ailleurs dans le volet judiciaire de la candidature.

50. Dans cette rubrique, le Panel voudrait enfin rappeler combien il est préoccupé de constater qu'un nombre considérable de candidats sont dépourvus d'expérience judiciaire de longue durée. Alors que beaucoup d'excellents candidats ayant une expérience non judiciaire figurent sur les listes présentées par les gouvernements, le Panel continue d'être déçu par le nombre relativement faible de candidats ayant une longue expérience judiciaire au sein d'une haute, et en particulier de la plus haute, cour au niveau national. 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. L'entrée en vigueur du Protocole n° 15 (avec effet au 1er août 2021), portant à 74 ans l'âge de la retraite obligatoire des juges de la Cour, devrait faciliter cette évolution.

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

51. Dans sa lettre aux Délégués des Ministres du 9 juillet 2010, Jean-Paul Costa, Président de la Cour de l'époque, écrivait ceci : *« La qualité de « jurisconsulte possédant une compétence notoire » exige une longue expérience en matière de pratique et / ou d'enseignement du droit, cette dernière impliquant généralement la publication de travaux universitaires importants. Une indication objective de cette exigence serait la durée d'occupation d'une chaire de professeur ».*

52. En ce qui concerne 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 est 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. En ce qui concerne cette dernière exigence, 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 collectif qui fonctionne dans un environnement international représentant différentes traditions juridiques.

53. 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.**

54. Conformément à la définition donnée par l'ex-Président de la Cour, 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 et les fonctions constitutionnelles des États.

55. 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.

56. Il est également possible de sélectionner des personnes **autres que des universitaires, telles que des avocats, 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.

57. 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, dans un cas, le Panel était prêt à

reconnaître comme « jurisconsulte possédant une compétence notoire » un avocat en exercice qui, bien que n'ayant pas l'expérience habituelle de haut niveau requise en cette qualité, avait été membre d'un comité dans une organisation intergouvernementale et conseiller juridique d'un ministre. 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 » figurent des candidats qui ont eu une expérience professionnelle combinée :

- en tant que fonctionnaire et conférencier dans des domaines pertinents et en tant que consultant juridique auprès de la Cour constitutionnelle et de l'OSCE ;
- en tant qu'avocat en exercice, en tant qu'Agent du gouvernement devant la Cour et en tant que professeur associé de droit ; et
- en tant que haut fonctionnaire national ou international - par exemple, en tant que conseiller juridique principal au ministère des Affaires étrangères ou au ministère de la Justice ou en tant que chef de service au Conseil de l'Europe avec plus d'une vingtaine d'années d'expérience dans le domaine des droits de l'homme au sein de l'Organisation.

58. Contrairement à ce dernier exemple, le Panel a exprimé à plusieurs reprises un avis négatif à l'égard de **candidats internes au Conseil de l'Europe** au motif que, bien qu'ils 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.

59. 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 - par exemple, 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.

60. 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.** Beaucoup de diplômés de l'enseignement supérieur ayant une expérience modeste possèdent de telles connaissances spécialisées. De même, tout en étant des juristes compétents, des professeurs titulaires dans un domaine pertinent du droit pourraient ne pas être considérés comme remplissant automatiquement la condition de « *jurisconsultes possédant une compétence notoire* » au sens de l'article 21.1 de la Convention si leur nomination est récente et leur expérience professionnelle limitée.

61. Dans de telles circonstances, le Panel cherche à vérifier si ces juristes ont une expérience compensatoire en matière de conseil, de représentation, voire de jugement dans des affaires impliquant la protection de droits fondamentaux devant des juridictions ou des organismes nationaux ou internationaux. 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 21.1, 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 47 ci-dessus). Il se peut que lorsque le Panel fait une évaluation globale du curriculum vitae, il considère comme suffisante une combinaison d'éléments relevant des deux catégories professionnelles mentionnées à l'article 21.1 de la Convention.

62. En guise de conclusion, le Panel tient à souligner une fois de plus (voir paragraphe 52 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 21.1 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 Etats parties à la Convention.

VI. AUTRES EXIGENCES PERTINENTES

1. Équilibre entre les femmes et les hommes

63. 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 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 » désormais énoncée dans les Lignes directrices¹⁰.

64. 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 ;

¹⁰ 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. »

- 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, ou si des candidats potentiels appartenant au sexe sous-représenté ont été directement contactés, par exemple.

65. 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.

66. Dans les listes soumises à l'APCE au cours de la période couverte par le présent rapport d'activité (entre le 7 mai 2019 et le 1^{er} juillet 2022), 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 candidate (c'est-à-dire une personne appartenant au sexe sous-représenté). Une seule fois par le passé (au cours de la période couverte par le quatrième rapport d'activité), le Panel a accepté une liste sur laquelle un seul sexe était représenté car toutes les personnes inscrites sur la liste étaient des femmes.

2. Compétences linguistiques

67. 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 Cour¹¹.

68. Toutefois, 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.

¹¹ Paragraphe II.3 des Lignes directrices du Comité des Ministres.

VII. APERÇU DES ACTIVITÉS DU PANEL DE MAI 2019 À JUILLET 2022

1. Aperçu général des activités du Panel

69. Les activités du Panel sont cycliques, puisqu'elles dépendent de la durée du mandat des juges à la Cour. En conséquence, pendant ses 12 années d'existence, le Panel a examiné 75 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 2015 ; 12 listes en 2016 et jusqu'en juin 2017 ; 11 listes entre juillet 2017 et avril 2019 ; et 18 listes entre mai 2019 et juin 2022, 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

70. Entre le 7 mai 2019 et le 1^{er} juillet 2022, le Panel a tenu **neuf réunions**, dont six par visioconférence (voir l'annexe I pour la liste de toutes les réunions).

71. Le 15 janvier 2020 et le 12 janvier 2022, 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 périodique, devenu habituel, sur les activités du Panel (voir l'annexe II pour le texte des deux interventions liminaires faites par les Présidents).

72. Le 9 octobre 2019, le Panel a eu une réunion avec le Bureau de la Cour, à l'invitation de ce dernier, pour discuter des conséquences des activités du Panel pour la Cour.

73. À l'invitation de la commission de l'APCE sur l'élection des juges, une réunion entre cette commission et une délégation du Panel a eu lieu le 7 juin 2022 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

74. Pour la période 2019-2022, la ligne budgétaire prévue pour le Panel dans le budget ordinaire du Conseil de l'Europe s'est élevée à 37 800 € par an. La Direction du conseil juridique et du droit international public (DLAPIL) fournit des services de secrétariat au Panel, en plus de ses missions statutaires et sans aucune compensation.

3. Candidats évalués entre 2019 et 2022

75. Au cours des 38 mois correspondant à la période du 7 mai 2019 au 1^{er} juillet 2022, **le Panel a examiné 18 listes¹² et les curriculums vitae de 45 candidats** (parmi lesquels figuraient des candidats de remplacement). Malgré le défi que représente cette charge de travail, les membres du Panel (dont le travail n'est pas rémunéré) ont réussi à maintenir leur évaluation des candidats au niveau de qualité qu'ils s'étaient eux-mêmes fixé, tout en respectant des délais souvent très serrés.

77. Dans le tableau ci-dessous, le nombre de listes est supérieur au nombre de sièges devenus vacants à la Cour puisqu'il arrive qu'un gouvernement présente plusieurs listes (c'est le cas si le Panel a émis un avis négatif sur la première liste présentée par le gouvernement ou si cette première liste a été rejetée par l'APCE).

Année	2019 (à partir du 7 mai)	2020	2021	2022 (jusqu'au 1 ^{er} juillet)
Nombre de réunions (en présentiel, en distanciel ou en mode hybride)	1	2	4	2
Nombre de listes	2	5	7	4
Nombre d'avis	2	5	7	3
Nombre de candidats évalués	6	14	14	11

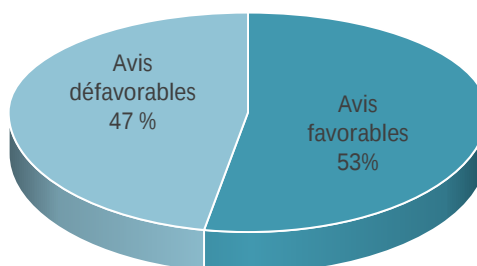
a. Avis du Panel

76. Pour quatre pays, le Panel a estimé que tous les candidats inscrits sur les listes étaient qualifiés au sens de l'article 21, §1, de la Convention, sans demander d'informations complémentaires.

77. Pour toutes les 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 neuf listes, le Panel a conclu, en définitive, que les candidats satisfaisaient aux exigences de l'article 21, §1, de la Convention. Dans huit cas, il a émis un avis négatif, sur 12 candidats au total. Quatre de ces candidats ont été remplacés par le gouvernement. Dans un cas, le candidat s'est retiré, mais le candidat qui l'a remplacé n'a pas non plus été considéré comme qualifié.

¹² 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, §1, de la Convention.

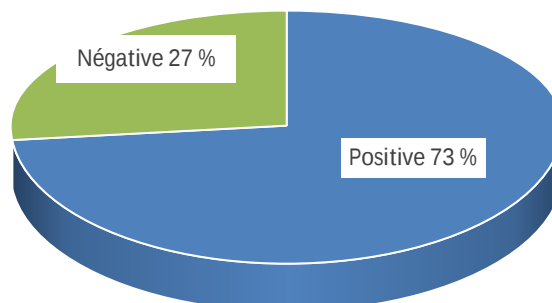
NATURE DES AVIS



Avis sur les listes de candidats	Avis favorables	Avis défavorables
17	9	8

Un avis est défavorable lorsqu'au moins un des candidats de la liste est considéré comme non qualifié.

ÉVALUATION DES CANDIDATS



Nombre de candidats	Évaluations positives	Évaluations négatives
45	33	12

78. Au cours de la période de référence, trois Hautes Parties contractantes ont soumis à l'APCE une liste qui avait d'abord été totalement ou partiellement rejetée par le Panel : dans deux cas sans avoir remplacé les candidats qui, de l'avis du Panel, n'étaient pas qualifiés, et dans un cas, après avoir remplacé deux des candidats qui figuraient sur la liste d'origine mais sans avoir remplacé l'un des candidats de remplacement que le Panel n'avait pas considéré non plus comme qualifié. Dans deux de ces trois cas, l'APCE a rejeté les listes ; dans un cas, la liste a été acceptée. Par ailleurs, une Haute

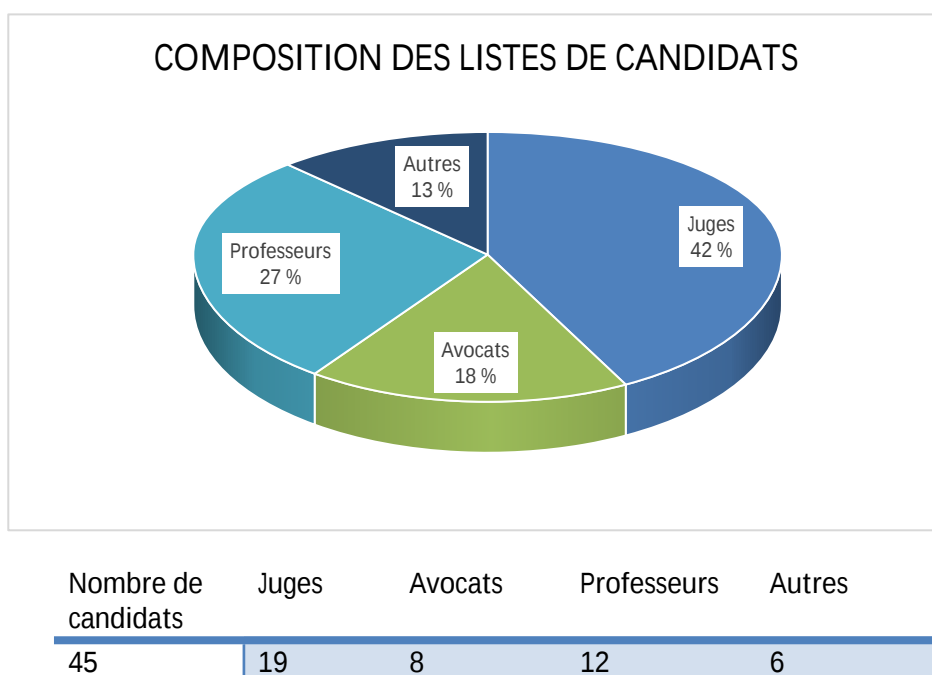
Partie contractante a remplacé deux fois les candidats que le Panel n'avait pas considéré comme qualifiés.

79. La liste des candidats a parfois été soumise avec un retard important : plus d'un an dans un cas, et six mois et cinq mois respectivement dans deux autres cas. Dans un cas extrême, le retard initial, combiné à des complications dans la procédure, a entraîné un retard de plus de trois ans dans l'élection du nouveau juge. En ce qui concerne deux autres pays, à la date d'adoption du présent rapport, ni liste ni autres informations n'ont été soumises, ce qui représente un retard de plus d'un an pour une liste et de cinq mois pour l'autre.

80. Malgré une lourde charge de travail de mai 2019 à juillet 2022, 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 80 % des cas, le délai moyen de communication de l'avis définitif a été de 47,5 jours.

b. Profils des candidats

81. Les listes de candidats comptaient environ 42 % de juges, 27 % de professeurs d'université, 18 % d'avocats en exercice et 13 % d'autres professionnels (par exemple, de hauts fonctionnaires ayant une formation juridique).



VIII. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

82. « Si les juges n'ont pas l'expérience et l'autorité nécessaires, le système échouera », écrivait Jean-Paul Costa, alors Président de la Cour, dans sa lettre du 9 juillet 2010 adressée au Comité des Ministres (lettre déjà mentionnée au paragraphe 51 ci-dessus). Six mois plus tard, le Comité des Ministres créait le Panel consultatif pour que celui-ci « formule à l'intention des Hautes Parties contractantes des avis sur la question de savoir si les candidats à l'élection à la fonction de juge à la

Cour européenne des droits de l'homme remplissent les critères prévus par l'article 21, §1, de la Convention européenne des droits de l'homme » (voir paragraphes 4 et 5 ci-dessus).

83. La seule armure d'un tribunal est la confiance que lui portent les citoyens. Le Comité des Ministres a lui-même souligné que l'efficacité globale du système de la Convention est tributaire du degré de confiance dont jouit l'autorité judiciaire de la Cour¹³. 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 recueillent le respect et la confiance de leurs homologues exerçant dans les cours suprêmes et constitutionnelles nationales.

84. Globalement, on constate que, au fil des ans, les gouvernements s'attachent toujours davantage à se conformer aux avis du Panel pour établir les listes de candidats à soumettre à l'APCE. Si le Panel continue de recevoir un bon nombre d'excellentes listes qui ne requièrent pas d'examen approfondi, il a cependant pris l'habitude de demander des éclaircissements ou des informations complémentaires au sujet d'un ou de plusieurs candidats ou de la procédure nationale de sélection. Le Panel se félicite qu'en général les gouvernements donnent rapidement suite à ces demandes, en fournissant des informations détaillées. Les membres du Panel sont encouragés par cette coopération, qui leur permet d'engager un véritable dialogue avec les gouvernements lors de l'examen des listes de candidats proposés. Il convient surtout de noter que les gouvernements ont remplacé les candidats que le Panel avait considérés comme non qualifiés. C'est là une preuve tangible de la confiance des gouvernements à l'égard du Panel et de la capacité de cet organe spécialisé à évaluer les candidatures.

85. Cela fait maintenant 12 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.

86. Toutefois, le Panel note avec préoccupation qu'il a émis un avis négatif sur une proportion importante de candidatures en 2021 et 2022 (voir les statistiques figurant au paragraphe 77 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. De plus, il est inquiétant que, pour la première fois dans sa courte histoire, le Panel se soit, exceptionnellement, senti obligé 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.

87. 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 24-25 et 63 ci-dessus).

¹³ Voir, par exemple, 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'homme, adoptées par le Comité des Ministres le 28 mars 2012, lors de la 1138^e réunion des Délégués des Ministres.

88. Il incombe naturellement en premier lieu aux Hautes Parties contractantes de sélectionner uniquement des candidats qui satisfont pleinement aux exigences décrites à l'article 21, §1, de la Convention ; le Panel a un rôle purement consultatif. Ainsi que cela a déjà été indiqué dans le présent rapport, la fonction de juge à la Cour est l'une des plus hautes fonctions judiciaires en Europe. Elle suppose de statuer sur des requêtes qui contestent des décisions rendues par le pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire d'un pays, au motif que ces décisions portent atteinte aux droits humains. Il s'agit donc d'élire à ce poste une personne qui soit capable de faire preuve de discernement sur la base d'une expérience professionnelle très solide et d'un sens de la justice très développé. Par conséquent, il est indispensable que, dès le début de la procédure d'élection, les Hautes Parties contractantes mettent tout en œuvre pour constituer une liste de trois candidats hautement, et également, qualifiés. C'est pourquoi il est regrettable que le Panel se trouve parfois face à une liste contenant un ou plusieurs candidats qui, à l'évidence, ne remplissent pas les conditions requises par la Convention pour être élus à un poste de juge à la Cour.

89. En résumé, si l'on veut maintenir l'autorité de la Cour à un niveau optimal, il importe que tous les gouvernements prennent dûment et pleinement en considération les observations ou avis négatifs que le Panel se sent obligé d'exprimer au sujet de candidats ou de la procédure nationale de sélection.

90. De manière analogue, la procédure d'élection dans son ensemble a davantage de chances d'être pleinement efficace si, avant d'élire les juges à la Cour, l'APCE prend dûment en considération l'examen préliminaire que le Panel a fait de la procédure nationale de sélection et des qualifications des candidats. La présence d'un représentant du Panel aux séances d'information de la commission de l'APCE sur l'élection des juges et le rejet d'une liste par l'APCE si le Panel n'a pas été dûment consulté (voir paragraphes 31-32 ci-dessus) montrent que l'APCE reconnaît que le Panel, avec ses compétences spécialisées, peut l'aider très utilement à s'acquitter de la mission essentielle qui lui est confiée au titre de l'article 22 de la Convention.

91. Le Panel se félicite donc du fait que ses avis sont de plus en plus pris en compte par la commission de l'APCE sur l'élection des juges, même s'ils ne sont pas toujours suivis à la lettre. Concernant ce dernier point, lorsque des candidats sont limités en termes de qualifications, il se peut que le Panel et la commission de l'APCE parviennent à des conclusions différentes ; c'est d'autant plus probable que la commission a l'occasion de s'entretenir avec les candidats, ce qui lui donne une image plus précise de leurs aptitudes, alors que le Panel doit se contenter d'évaluer les candidatures sur la seule base des documents écrits dont il dispose.

92. S'il y est invité, le Panel est prêt à poursuivre son dialogue avec le Comité des Ministres et l'APCE, en vue d'améliorer sa participation à la procédure d'élection des juges à la Cour. Nombreux sont en effet les modes de participation qui restent à explorer. Si l'on veut que les candidatures à l'élection de juges se caractérisent par un niveau de qualité invariablement élevé, il faut pouvoir s'appuyer sur une procédure de sélection, puis d'élection, qui soit solide et qui bénéficie de l'expertise d'un Panel consultatif jouant un rôle auxiliaire effectif, en collaboration avec les principaux acteurs institutionnels de la procédure.

93. Les membres du Panel sont reconnaissants de tout le soutien qu'ils ont reçu du Comité des Ministres et de l'APCE. Ils espèrent pouvoir continuer à coopérer de manière constructive avec ces deux organes. En conclusion, ainsi qu'il l'a déjà indiqué dans l'introduction (voir le paragraphe 2 ci-dessus), le Panel espère que le présent rapport d'activité – qui reprend, en les mettant à jour, les informations figurant dans ses quatre premiers rapports d'activité – permettra en particulier de faire mieux comprendre les critères utilisés par le Panel pour évaluer les candidats au poste de juge à la Cour, et de faire mieux comprendre comment le Panel applique ces critères dans des cas concrets.

ANNEXE I - Réunions du Panel consultatif

10-11 octobre 2019, réunion au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg

17 juin 2020, réunion par vidéoconférence ;

19 décembre 2020, réunion par vidéoconférence ;

4 février 2021, réunion par vidéoconférence ;

18 mars 2021, réunion par vidéoconférence ;

22 avril 2021, réunion par vidéoconférence ;

30 novembre 2021, réunion au bureau du Conseil de l'Europe à Paris (hybride) ;

25 février 2022, réunion par vidéoconférence ;

30 juin 2022, réunion au bureau du Conseil de l'Europe à Paris (hybride).

Année	2019 (à partir du 7 mai)	2020	2021	2022 (jusqu'au 1er juillet)
Nombre de réunions	1	2	4	2
Nombre d'avis	2	5	7	3

ANNEXE II

1. Intervention de Christoph Grabenwarter à la 1364^e réunion des Délégués des Ministres le 15 janvier 2020

Mr Chair,

Ministers' Deputies,

1. First of all, I would like to thank the Committee of Ministers on behalf of the Panel for giving me this opportunity to talk to you today. This is in fact the eighth exchange of views between the Committee of Ministers and a chair of the Council of Europe's Advisory Panel of Experts (the Panel). Speaking for myself, this is the first time I have had the honour of addressing you. I was elected Chairperson in April 2019. In May 2019, Guido Raimondi, the former President of the European Court of Human Rights, was elected as a new member of the Panel.

2. The Panel set up in November 2010 by a Resolution of the Committee of Ministers has a mandate to advise the High Contracting Parties whether candidates for election as judges of the Court meet the minimum conditions laid down in Article 21§1 of the European Convention on Human Rights are able to serve as a judge of the Court. The Panel as an expert body does its best to apply, as a minimum threshold, the objective criteria of Article 21 of the Convention.

3. Over the years the Panel has developed criteria for assessing whether one or the other of the minimum conditions of Art. 21§1 of the Convention is satisfied. Those criteria are found in its activity reports (four since its establishment). The most recent is the fourth activity report, which was already communicated to you on 15 May 2019.

4. The purpose of my statement today is to outline certain aspects of the fourth activity report of the Panel as well as recent developments since the last exchange of views with the Committee of Ministers in March 2019.

5. The fourth report covers the period from 1 July 2017 to 7 May 2019, the date corresponding to the end of the term of office of the previous chairperson, Ms Nina Vajić.

6. Allow me to begin by citing a few statistics. During the period covered by the fourth report, the Panel held four meetings and examined 11 lists of candidates and was always duly consulted. After this period and until today the Panel held an additional meeting last October in Strasbourg.

7. Lists of candidates were composed of approximately 41% judges, 30% university professors, 19% practising lawyers and 8% others (for example, senior civil servants with a legal background).

8. In respect of five country lists, the Panel considered all candidates to be qualified within the meaning of Article 21(1) of the Convention without requesting further information.

9. In the case of six other lists, the Panel requested additional information on one or more of the nominated candidates and the national selection procedure (requests for additional information have become the rule rather than the exception). In respect of five lists, the Panel subsequently came to the final conclusion that the candidates met the requirements of Article 21(1) ECHR. In two cases the Panel expressed a negative opinion on candidates. These candidates were replaced by the Government.

In one case the candidate withdrew but the replacement candidate was again considered as non-qualified.

10. In one case, the Panel could not reach the required majority to either accept or reject one candidate. This candidature was eventually submitted to the PACE for election.

11. I am very pleased to confirm that compliance with Panel's opinions has improved over the years. In some cases, there have however been significant delays in submitting lists.

12. Relations with the PACE have substantially improved further in 2018/19. As stated in the fourth activity report, by virtue of PACE Resolution 2248 (2018) the Chairperson or a representative of the Advisory Panel is 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; and a list of candidates will be rejected when the Advisory Panel has not been duly consulted.

13. The Panel has also very much welcomed the Decision of the Committee of Ministers adopted at the 1333rd meeting of the Ministers' Deputies on 9 January 2019 on securing the long-term effectiveness of the system of the European Convention on Human Rights.

14. As for the criteria for assessing whether one or the other of the minimum conditions of Article 21§1 of the Convention is satisfied, the Panel members focus their examination on whether the candidate **possesses the qualifications for appointment to high judicial office** or is **a jurisconsult of recognised competence**. As previously said, the criteria are found in the fourth activity report.

15. In the broadest terms, both 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 (§42 of the report). Ideally, the Panel is seeking "to ensure that candidates proposed are of mature professional experience and unquestionable qualifications for the exercise of a high judicial function" (§45). It is to be noted that "knowledge of human rights law is only one, albeit important, component" of the overall examination of the person's career that the Panel carries out (§42).

16. Against this background, I would like to draw your attention to a highly significant development concerning the role of the Panel. Let me highlight three points:

a) Under the relevant Committee of Ministers' Guidelines, the Governments, when sending their lists of candidates to the Panel, are expected to include information on the national selection procedure followed. Although the Panel is not expressly called on to review the details of the national selection procedure, the Panel decided in April 2019 that, whenever appropriate, in its advice it would draw attention to aspects of the information provided by the Government on national selection procedure, notably with regard to fulfilment of the requirements of fairness and transparency as indicated in the 2018 Resolution of the Parliamentary Assembly (§21 of the fourth activity report).

b) Secondly, the Advisory Panel is a body which has been created in order to support Governments. It fulfils its task in a most diligent manner, which is also recognised by the PACE which has to deal with the proposed candidates. It has become the practice of the Committee of the PACE which holds the hearings with the candidates to hear the chairperson of the Panel before it meets the candidates. While keeping its original function, the Panel also supports the PACE in the discharge of its task of electing the most appropriate candidate.

c) Thirdly, the Panel, in examining the applications of candidates and presenting its activity reports, accumulates experience and a know-how which it is ready to share also in the future with the Governments of Member States as well as with the Council of Europe organs involved in the election procedure – of course, within the limits of confidentiality required by the rules of procedure.

d) The working methods of the Panel have changed over the years since its creation nearly ten years ago. During the first years, a written procedure was the usual way of dealing with lists of candidates. This was to a large extent due to the high number of lists the Panel had to deal with at the same time and to budgetary restrictions. The budgetary restrictions have remained. However, the Panel is now in the position to hold meetings at least twice a year in order to properly discuss the candidates. With the help of your Governments (presenting their list in most cases well in time) the Panel tries to maximise the number of lists which are discussed during a meeting. In order to support Governments in this respect, the Panel is ready to give information on the schedule well in advance.

17. The Panel is a creation of the Committee of Ministers and we are very grateful for your support throughout its existence, which I am glad to see restated in the very recent decisions.

18. Finally, I would like to thank you again for the opportunity to hold this exchange with you today. I also want to thank Mr Wojciech Sawicki, Secretary General of the PACE for the excellent co-operation. The next meeting will be held in London in March 2020, at which all lists which have reached the Panel by the beginning of March will be dealt with.

Thank you for your attention.

2. Intervention de Sir Paul Mahoney à la 1421^e réunion des Délégués des Ministres le 12 janvier 2022

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Délégués des Ministres,

1. Comme il est d'usage en ces occasions, je voudrais commencer par remercier le Comité des Ministres, au nom du Panel consultatif, de me donner l'occasion de lui rendre compte directement des activités récentes du Panel. La réunion d'aujourd'hui marque le neuvième échange de vues entre le Comité des Ministres et le Président du Panel. Ces échanges complètent les rapports d'activité écrits publiés périodiquement par le Panel, dont le dernier date du 31 juillet 2019. Pour ma part, ayant été élu à la présidence du Panel en juin 2020 en remplacement du juge Christoph Grabenwarter, désormais Président de la Cour constitutionnelle autrichienne, c'est la première fois que j'ai l'honneur de m'adresser à vous.

2. Depuis le dernier échange de vues avec le Comité des Ministres en janvier 2020, **trois nouveaux membres du Panel ont été nommés** : M. Luis Lopez Guerra (professeur d'université en Espagne et ancien juge à la Cour constitutionnelle espagnole et à la Cour de Strasbourg (la Cour)), Mme Mirjana Lazarova Trajkovska (ancienne juge à la Cour et actuellement juge à la Cour suprême de Macédoine du Nord) et Mme Saale Laos (juge à la Cour suprême d'Estonie).

3. En ce qui concerne les statistiques, au cours des deux dernières années, le Panel a tenu **six réunions** (cinq par video-conférence, une en format hybride). Il a examiné **12 listes de candidats** (29 candidats), ce chiffre tenant compte de la situation dans laquelle un pays, en réponse à l'avis final du Panel, a soumis une nouvelle liste. 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.

4. Les listes de candidats étaient composées d'approximativement 41% de juges, 38% de professeurs d'université, 10% d'avocats en exercice et 10% d'autres personnes (par exemple, des hauts fonctionnaires ayant une formation juridique).

5. En ce qui concerne **quatre listes**, le Panel a considéré que **tous les candidats** étaient **qualifiés** au sens de l'article 21§1 de la Convention européenne des droits de l'homme **sans avoir besoin de demander des informations supplémentaires** au gouvernement concerné.

6. S'agissant de **huit 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. Les avis finaux du Panel concernant **deux des huit listes** en question étaient que chacun **des candidats proposés répondait aux exigences** de la Convention ; alors que, même à la lumière d'informations supplémentaires, le Panel n'a **pas pu arriver à une conclusion similaire en ce qui concerne un ou plusieurs candidats des six autres listes**. Dans deux de ces cas, les candidats ont été remplacés et, dans un cas, le candidat de remplacement a été considéré comme qualifié. **A quatre reprises**, les **listes** ont été **transmises** à l'Assemblée parlementaire **malgré l'évaluation négative** du Panel. Il y a également eu des retards importants dans l'envoi de certaines listes.

7. Turning to substantive matters, over the years the Panel has progressively developed concrete criteria for assessing compliance with the generally worded minimum conditions figuring in the Convention. Those concrete criteria, which are continually being refined, are explained in the Panel's four activity reports and now in a Short Guide, published in October 2020, on the role of the Panel and the minimum qualifications required of a candidate. This Short Guide is in the first place aimed at providing national authorities involved in the selection of candidates, notably national selection committees, with a clear indication of how the Panel has so far assessed given career-profiles in terms of meeting the Convention's requirements.

8. As you are aware, there are two alternative minimum conditions of what one might call a "professional" character stated in the Convention, namely "**possessing the qualifications for appointment to high judicial office**" and "**being a jurisconsult of recognised competence**". In the broadest terms both 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 a high judicial function". It is to be noted that "knowledge of human rights law is only one, albeit important, component" of the overall examination of the person's career that the Panel carries out.

9. Despite the explanations given in the Panel's periodic activity reports and now in the Short Guide, Governments are on occasions proposing candidates who are under-qualified. This is liable to be problematic for the credibility of the Court, especially vis à vis the national superior courts. Since the Court may be called on to implicitly overrule the highest national courts, its composition should not create the impression that the professional level of some of its judges is inferior to that of their peers from on those national courts or on other international, including European, courts. Furthermore, when expressing a negative assessment in relation to a candidate on the ground that their professional qualifications and experience are too low-level, the Panel is doing no more than endeavouring to ensure a consistent and equal application of the Convention's qualifying professional conditions from one country to another and from one candidate to another.

10. One of the "key components", to quote the words of the Panel's first activity report, inherent in the third qualifying condition stated in Article 21§1 of the Convention, namely the condition of "**being of**

high moral character”, is independence; quite apart from independence being, along with impartiality, a fundamental requirement for any appointment to judicial office. A significant recent development under the head of the substantive assessment of candidates’ qualifications is that, exceptionally, in relation to one list the Panel found that the accompanying circumstances required it to examine whether two of the candidates could objectively and reasonably be regarded as being independent vis à vis their Government. The Panel took care to specify that the fact of being active in national politics, for example as a Government Minister or as a member of parliament, was not an impediment to being a candidate; and that to reasonably ground the conclusion of an objective fear of a lack of independence or impartiality, there needed to be other circumstances.

11. Although its final views are primarily addressed to the Governments of the Contracting States to the Convention in order to aid them in presenting lists of high-quality candidates, the Panel is also in a position to assist the Parliamentary Assembly in relation to the preliminary question of whether the Assembly has before it three candidates who fully satisfy the Convention’s minimum conditions for serving on the Court as a judge. The cooperative relations between the Assembly and the Panel have been greatly strengthened following the new practice adopted under the Assembly’s Resolution 2248 (2018). By virtue of this Resolution, the Chair of the Panel is invited to explain to the Assembly’s Committee on the election of judges the reasons for Panel’s final conclusions during a briefing session held immediately before each set of interviews with the candidates. Over the last two years the Chair or a Panel member has taken part in briefing sessions on the occasion of five meetings of the Assembly Committee. A joint working meeting of the Assembly Committee and the Panel, intended to facilitate the lines of communication between the two bodies, is planned for the near future as soon as sanitary conditions permit.

12. The Panel’s members are very grateful for the support of the Committee of Ministers throughout its existence. Thanks to this support, we feel that the Panel, through its role as an independent body of experts offering advice, has contributed to the quality of the composition of the Court and to the acceptance of the Court’s rulings by national superior courts. In this, the creation of the Panel by the Committee of Ministers could be said to have brought added value to the Council of Europe and, in particular, to the Convention system.

13. On that note, I would like to reiterate the Panel’s appreciation at having had the opportunity to hold this exchange with you today. Thank you for your attention. And I of course remain available to answer any questions as well as I can.

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 CV 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 prévu 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.