

Advisory Panel (2013)12FR

11 décembre 2013

Rapport final d'activités à l'attention du Comité des Ministres

1) Création du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme

1. La Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») est au cœur de la protection des droits de l'homme en Europe. Sa légitimité en tant qu'institution judiciaire aux yeux des institutions nationales, des gouvernements et des cours suprêmes ou constitutionnelles est essentielle pour assurer en permanence l'efficacité du système fondé sur la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention ») et pour le respect de l'intégrité et de la qualité des arrêts de la Cour au niveau national. Pour toutes ces raisons, il est crucial que les candidats à l'élection à la Cour soient des personnes de grande réputation possédant toutes les qualités professionnelles particulières nécessaires à l'exercice de la fonction de juge d'un tribunal international, dont les décisions ont des répercussions si importantes dans toutes les Hautes Parties contractantes.
2. Il ne fait aucun doute qu'un grand nombre de ces considérations ont présidé à la création du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme (« le Panel ») par la Résolution CM/Res(2010)26 adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 2010. Cette décision s'est inscrite 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* ». Dans une lettre du 9 juin 2010 adressée aux Délégués des Ministres, Jean-Paul Costa, alors président de la Cour, a invité les Hautes Parties contractantes à créer un panel d'experts indépendants pour veiller à la qualité des candidats à l'élection. Il a rappelé que le Groupe des Sages avait déjà fait une telle proposition dans son rapport de 2006 sur la réforme de la Cour et que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe avait fait une proposition similaire dans sa contribution à la Conférence d'Interlaken.
3. Aux termes de la Résolution CM/Res(2010)26, le mandat du Panel consiste à formuler à l'intention des Hautes Parties contractantes des avis sur la question de savoir si les

candidats à l'élection de juge à la Cour remplissent les critères prévus par l'article 21.1 de la Convention, ainsi libellé :

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

4. Afin d'obtenir son avis, les gouvernements doivent transmettre au Panel les noms et curriculum vitae des trois candidats sélectionnés au niveau national, qui seront ensuite soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (« l'APCE »). Après avoir donné son avis au gouvernement concerné, le Panel informe également l'APCE de sa position.

2) Membres du Panel

5. Les sept membres ci-dessous ont été nommés par le Comité des Ministres le 8 décembre 2010 pour une période de trois ans, renouvelable une fois :

M^{me} Katarzyna Gonera (Pologne)

M^{me} Renate Jaeger (Allemagne)

M. John Murray (Irlande)

M. Matti Pellonpää (Finlande)

M. Sami Selçuk (Turquie)

M. Luzius Wildhaber (Suisse)

M. Valery Zorkin (Russie)¹

6. A la suite de la démission de M. Zorkin, les Délégués des Ministres ont nommé **M^{me} Nina Vajić (Croatie)** nouveau membre du Panel le 7 mai 2013.
7. Contrairement aux membres d'autres organes du Conseil de l'Europe composés d'experts indépendants, ceux du Panel ne perçoivent pas d'honoraires lorsqu'ils travaillent chez eux. Ils bénéficient uniquement du remboursement de leurs frais lorsqu'ils sont en mission dans le cadre de leurs fonctions.

¹ M. Zorkin a démissionné. Les membres ont pris note de sa démission lors de leur 5^e réunion le 8 février 2013 à Bâle.

3) Méthodes de travail

8. La procédure d'élection d'un juge débute par l'envoi d'une lettre du Secrétaire Général de l'APCE invitant la Haute Partie contractante concernée à soumettre une liste de trois candidats dans un certain délai. L'APCE a récemment commencé à diffuser ce courrier jusqu'à 14 mois avant l'élection du juge. La lettre attire également l'attention des Hautes Parties contractantes sur l'existence du Panel. Une copie est envoyée au Secrétariat du Panel.
9. Le Panel a pris l'habitude d'envoyer un courrier distinct à la Haute Partie contractante pour lui rappeler sa mission et ses méthodes de travail et fixer un délai (plus court) concernant la remise des noms et curriculums vitae des candidats. Dernièrement, les lettres ont été envoyées sans tarder après réception de la copie de la lettre du Secrétaire Général de l'APCE.
10. D'après ses Règles de fonctionnement, (vi) le Panel informe les Hautes Parties contractantes de ses avis au plus tard quatre semaines après la remise des curriculums vitae. Pour avoir le temps de demander d'éventuelles informations complémentaires, il invite les gouvernements à soumettre les curriculums vitae au moins six semaines avant l'expiration du délai de remise des listes de candidats à l'APCE. Pour veiller au respect du délai de remise des curriculums vitae au Panel, le secrétaire du Panel contacte les Représentants permanents des Hautes Parties contractantes concernées un mois avant l'expiration du délai fixé par le Panel.
11. Le point (iii) des Règles de fonctionnement dispose que la procédure du Panel est une procédure écrite. Toutefois, le point (iv) permet d'organiser des réunions « lorsqu[e le Panel] l'estime nécessaire à l'exercice de ses fonctions ».
12. Dès qu'il a reçu les curriculums vitae, le Secrétariat les transmet aux membres du Panel en les priant de faire des commentaires dans un délai maximum de cinq jours ouvrés dans le cadre de la procédure écrite.
13. Le point (viii) des Règles de fonctionnement dispose que le Panel peut demander des informations complémentaires ou des éclaircissements à la Haute Partie contractante au sujet de tout candidat qu'il évalue. Si les membres ont besoin d'informations complémentaires de la part de la Haute Partie contractante, la demande est faite dans les cinq jours ouvrés dans le cadre de la procédure écrite.
14. Si le Panel juge tous les candidats qualifiés, il en avise la Haute Partie contractante sans plus d'informations, conformément à l'article 5.2 de la Résolution CM/Res (2010)26.
15. Si les membres du Panel ont des doutes sur la qualification d'un candidat, le Panel demande des informations complémentaires ou des éclaircissements au gouvernement concerné. Le président ou le secrétaire du Panel contacte la Représentation permanente de l'Etat concerné pour demander ces informations et expliquer les motivations du Panel. Le plus souvent, le contact se fait par téléphone mais dans au moins cinq cas le président et/ou le secrétaire du Panel ont rencontré en personne les Représentants permanents pour évoquer les préoccupations du Panel. Celui-ci n'a donc écarté aucun candidat pour manque

de qualification sans avoir donné la possibilité au gouvernement concerné de donner des informations complémentaires ou des éclaircissements pour appuyer la candidature.

16. Si les membres du Panel concluent qu'un candidat ne remplit pas les conditions de l'article 21.1 de la Convention, le Panel en expose les raisons à la Haute Partie contractante. Il a toujours indiqué clairement ses raisons, en choisissant minutieusement un langage neutre et succinct en guide de respect pour les candidats et pour protéger leur réputation.
17. Conformément à l'article 5.4 de la Résolution CM/Res(2010)26, le Panel informe l'APCE de son avis sur les candidats.

4) Sources d'information

18. En plus des curriculums vitae et de tous autres renseignements communiqués par les gouvernements à sa demande, le Panel a reçu en plusieurs occasions des informations non sollicitées provenant de diverses sources (par exemple, des organisations non-gouvernementales). Le Panel ne recherche pas activement des informations provenant de telles sources. Il y a lieu de souligner que le Panel n'a jamais rejeté un candidat au motif qu'il ne serait pas qualifié sur la base d'informations reçues d'une autre source que le gouvernement. Pourtant, il y a lieu de rappeler que le Comité des Ministres a nommé les sept membres du Panel *ad personam* à cause de leur expérience personnelle et professionnelle importante et leur renommé. Les membres du Panel sont bien connus au sein de la profession juridique et ils ont naturellement des contacts personnels avec des juges des juridictions les plus hautes, d'autres professionnels ou des organisations non-gouvernementales pour la protection des droits de l'homme, qui pourraient utiliser de tels contacts personnels pour transmettre des informations au Panel.
19. Lors de sa dernière réunion, en octobre 2013, le Panel a décidé de définir plus précisément la notion de « source autre que le gouvernement » et de concevoir des garanties. Les membres du Panel s'accordent à reconnaître que seules des informations provenant de sources fiables et objectivement vérifiables doivent être utilisées. En outre, si de telles informations mettent en question les qualifications d'un candidat, le Panel doit demander au gouvernement concerné des éclaircissements avant d'utiliser éventuellement de telles informations au détriment d'un candidat.

5) Organisation de réunions

20. Au cours de ses trois premières années d'existence, le Panel a organisé sept réunions². Les deux premières réunions, qui ont eu lieu en 2011, étaient des réunions constitutives consacrées aux méthodes de travail internes du Panel et à la détermination de critères pour l'évaluation des qualifications des candidats. En outre, les premières listes de candidats y ont été examinées. Lors de la réunion de mars 2012, sept listes de candidats ont été examinées. La deuxième réunion de cette année-là avait été organisée pour discuter des relations du Panel avec l'APCE ainsi qu'avec plusieurs Hautes Parties contractantes. La

² La présidence a organisé deux réunions en 2011 et deux en 2012 ainsi que trois réunions en 2013. Voir l'annexe 1 pour une description détaillée des réunions et des activités du Panel ainsi qu'un résumé des événements ayant eu une incidence sur les activités du Panel.

présidence a alors eu un certain nombre de réunions avec les principaux participants à la procédure d'élection, notamment un échange de vues avec le Comité des Ministres. Les résultats de ces réunions ont fait l'objet de discussions à l'occasion d'une réunion ultérieure au début de l'année 2013. Les deux dernières réunions, en mars et en octobre, ont été organisées pour examiner en tout six listes de candidats et elles ont aussi permis de discuter du présent rapport.

21. Les membres du Panel ont reconnu que, bien qu'un échange d'informations ainsi que la transmission d'avis puissent se faire efficacement par écrit, un échange de vues réel et fructueux ne peut se faire qu'en réunion. Cela a été particulièrement le cas pour des questions complexes, telles que les critères d'évaluation des qualifications des candidats, les relations avec les autres participants à la procédure d'élection ou l'examen de listes très controversées de candidats. Le Panel n'a pas organisé et n'a pas l'intention d'organiser des réunions à intervalles réguliers. Il n'en organise que si cela est justifié au regard tant de la charge de travail que de l'importance des questions à examiner. Lorsqu'une réunion à proprement parler n'était pas justifiée, il est déjà arrivé au Panel d'organiser des conférences téléphoniques, par exemple pour discuter d'informations supplémentaires communiquées par un gouvernement ou du curriculum vitae d'un candidat de remplacement. Cependant, à de nombreuses reprises, les membres du Panel n'ont présenté leur point de vue que par écrit, que ce soit par e-mail ou non.
22. Afin d'organiser des réunions de la manière la plus économique possible, les membres du Panel se sont réunis soit dans les bureaux de Paris ou de Bruxelles du Conseil de l'Europe soit dans des lieux mis gratuitement à leur disposition, par exemple à Berlin à l'invitation du ministère allemand des Affaires étrangères. Les réunions ont aussi été organisées de manière à diminuer le nombre de nuitées afin qu'il n'y en ait qu'une dans la mesure du possible³.

6) Critères d'évaluation des qualifications des candidats

23. Depuis la deuxième réunion à Paris, les membres du Panel ont défini des critères pour évaluer les qualifications des candidats. Il est à noter que ces critères sont susceptibles d'être affinés à l'avenir avec l'expérience du Panel.
24. En vertu 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 accorde une grande importance à cette disposition.
25. Il a dûment considéré 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'homme⁴.

³ Les frais d'organisation des réunions ont été de 8 214,50 € en janvier 2011, de 8 310,42 € en mai 2011, de 11 242,19 € en mars 2012, de 7 781,47 € en octobre 2012, de 4 250,33 € en février 2013, de 7 540,96 € en mars 2013 et d'approximativement 8 500,00 € en octobre 2013 (le remboursement des frais de la dernière réunion n'était pas encore achevé au moment de la communication du présent rapport).

⁴ CM(2012)40.

26. Le Panel a par ailleurs noté qu'il existe un comité similaire dans l'Union européenne, qui est chargé de donner un avis sur l'aptitude des candidats à l'élection de juge à la Cour de justice de l'Union européenne. Selon l'approche générale de ce comité, il convient de rechercher six éléments : les capacités juridiques du candidat, son expérience professionnelle (caractérisée par sa durée et sa nature), son aptitude à exercer des fonctions de juge, les garanties d'indépendance et d'impartialité qu'il présente, ses connaissances linguistiques et son aptitude à travailler en équipe dans un environnement international dans lequel sont représentées plusieurs traditions juridiques⁵.
27. Le Panel partage cette volonté d'obtenir une image complète. Il estime que l'évaluation devrait porter sur toutes les qualités du candidat, quel que soit son parcours professionnel, afin de déterminer s'il est apte à exercer la fonction de juge, en particulier à interpréter la loi à un niveau qui convienne à une juridiction constitutionnelle ou internationale (la connaissance des droits de l'homme n'étant qu'un élément parmi d'autres).
28. « la plus haute considération morale » : l'article 21.1 de la Convention insiste sur le fait que les juges doivent jouir de « la plus haute considération morale ». Dans ses discussions, le Panel a mentionné, parmi les principales composantes de cette exigence, des qualités comme l'intégrité, un grand sens des responsabilités, le courage, la dignité, la diligence, l'honnêteté, la discrétion, le respect d'autrui et l'absence de condamnation pour des infractions pénales, ainsi que (évidemment) l'indépendance et l'impartialité. La plupart de ces qualités sont aussi énumérées dans la Résolution sur l'éthique judiciaire adoptée par la Cour plénière en 2008. Etant donné que – contrairement à ce qui se passe à l'Union européenne⁶ – le Panel n'est pas expressément habilité à convoquer les candidats à des entretiens, il est difficile, ou délicat, de se faire une idée du caractère des candidats, à moins que celui-ci n'apparaisse de manière évidente. L'absence d'entretiens rend aussi très difficile d'évaluer les compétences linguistiques des candidats.
29. « conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires » : les juges de la Cour peuvent rendre des arrêts qui s'écartent en réalité des jugements des juridictions nationales suprêmes, voire qui les annulent implicitement. Ces juridictions peuvent néanmoins être obligées, au titre de lois nationales mettant en œuvre la Convention, de respecter et suivre la décision de la Cour européenne des droits de l'homme. Bien entendu, le Panel doit fonder ses avis sur le libellé de l'article 21.1 de la Convention, c'est-à-dire sur l'expression « de hautes fonctions judiciaires » (et non pas « des plus hautes fonctions judiciaires »). Il semblerait que cette expression englobe les juges ayant siégé dans les juridictions nationales suprêmes et constitutionnelles mais exclue les juges de juridictions nationales inférieures comme les tribunaux de première instance. Il ne faut pas interpréter la disposition de manière purement littérale mais de manière téléologique, en tenant compte de sa finalité. Par conséquent, même si des candidats ont occupé des fonctions dans une juridiction nationale suprême, le Panel estime qu'ils ne doivent pas être considérés automatiquement, pour cette seule raison, comme remplissant les conditions requises pour être candidats à l'élection à la Cour.

⁵ Rapport de M. Jean-Marc Sauvé, président du comité institué par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, p. 6.

⁶ Le cadre et les ressources sont différents pour le processus comparable qui existe dans l'UE. L'Etat membre concerné ne propose qu'un candidat pour pourvoir le poste vacant.

30. D'autres facteurs peuvent constituer des critères essentiels : par exemple, posséder une expérience professionnelle d'une durée significative à un haut niveau, avoir été membre de juridictions internationales et avoir publié des livres ou des articles importants. A cet égard, il convient de garder à l'esprit que les structures judiciaires varient beaucoup d'un pays à l'autre. Ainsi, dans certains pays, une personne peut être choisie pour siéger à la Cour suprême (qui se compose souvent de nombreux membres) à un âge relativement jeune, en raison de son aptitude innée, sans avoir une grande expérience judiciaire. Il y a différents moyens de pallier ce manque d'expérience dans une structure nationale ; au fil du temps, le juge acquerra une certaine réputation dans la juridiction nationale, à mesure que se développeront ses compétences et son expérience judiciaires. En revanche, du fait de la nature, du statut et du rôle paneuropéen de la Cour européenne des droits de l'homme, ses membres sont censés posséder déjà, au moment de leur élection, toutes les qualités judiciaires pleinement développées qui sont le fruit d'une longue expérience. Il semble improbable qu'un candidat relativement jeune présente de telles qualités. Cependant, dans les pays dont la population est peu nombreuse, il peut s'avérer difficile de trouver trois candidats disposant d'une longue expérience professionnelle⁷. Il est donc d'autant plus important que les Hautes Parties contractantes diffusent largement les appels à candidatures au niveau national⁸ afin d'attirer le plus grand nombre de candidats qualifiés. C'est pourquoi le Panel demande de plus en plus souvent des informations sur les procédures de sélection nationales.
31. Une longue expérience professionnelle revêt une importance particulière dans une cour internationale dont les membres sont élus pour un seul mandat, d'une durée de neuf ans. En outre, même le juge le plus expérimenté a besoin de temps pour se familiariser avec les pratiques et le fonctionnement quotidien d'une institution judiciaire comme la Cour.
32. Aux fins du présent document, les considérations qui précèdent ont nécessairement été exprimées dans les termes les plus généraux, mais elles montrent bien que les Hautes Parties contractantes, lorsqu'elles présentent une liste de candidats, et l'APCE, lorsqu'elle décide quel candidat élire comme membre de la Cour, doivent avoir conscience du fait que leurs décisions en la matière sont d'une importance tout à fait capitale et requièrent un examen minutieux et approfondi car il s'agit de présenter ou d'élire des candidats possédant une très grande expérience professionnelle et des qualifications incontestables.
33. Le Panel a remarqué qu'il y a eu un niveau faible inattendu de candidats avec une expérience judiciaire solide, notamment des juridictions les plus hautes. Au vu de la juridiction internationale spéciale de la Cour à laquelle fait référence ce rapport au début, il semble important pour les Parties contractantes que les Hautes Parties contractantes considèrent d'introduire de mesures qui encourageraient et résulteraient en un plus grand nombre de juges très expérimentés des juridictions les plus hautes, disponibles à être candidats à l'élection comme juge à la Cour.

⁷ Un autre aspect, secondaire mais néanmoins important, doit aussi être pris en considération : l'élection de juges relativement jeunes à la Cour européenne des droits de l'homme pourrait avoir des répercussions sur l'indépendance judiciaire. En effet, dans certains cas, un juge risque d'être dépendant des autorités nationales de son pays pour la suite de sa carrière judiciaire s'il est encore relativement jeune à l'expiration de son mandat de neuf ans à la Cour.

⁸ Voir les Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats au niveau national.

34. A l'article 21.1 de la Convention, il est également question de « jurisconsultes possédant une compétence notoire ». Dans sa lettre aux Délégués des Ministres, Jean-Paul Costa, alors président de la Cour, écrivait : « *Un "jurisconsulte possédant une compétence notoire" doit pour sa part avoir une grande expérience de la pratique et/ou de l'enseignement du droit, ce qui implique généralement dans le second cas d'avoir publié des travaux importants. On peut aussi trouver un signe objectif de cette qualité dans le temps passé dans une chaire d'enseignement.* » De l'expérience de travail dans des équipes au niveau international serait un atout important, car des juges devraient être capables de travailler dans un organe collectif tel que la Cour dans un environnement international représentant de différentes traditions juridiques.
35. Ces observations témoignent elles aussi de l'importance d'élire à la Cour des personnes possédant une très grande expérience professionnelle. Le Panel, qui approuve la description faite par l'ancien président de la Cour, estime qu'un juriste a généralement atteint le niveau correspondant à « une compétence notoire » lorsqu'il a été professeur dans une université de renom pendant de nombreuses années et a publié des travaux importants, y compris des travaux concernant la protection des droits de l'homme et la relation entre ces droits et les fonctions constitutionnelles des Etats. Il serait également utile de savoir si le juriste a acquis de l'expérience en participant, par ses conseils ou sa comparution, à des affaires relatives à la protection de ces droits ou à d'autres affaires constitutionnelles portées devant des juridictions nationales ou internationales. Cependant, il est aussi possible de choisir des personnes autres que des professeurs, telles que des avocats ou des spécialistes du droit, travaillant dans le domaine public (y compris politique) ou privé, notamment lorsque de nombreuses années de pratique professionnelle leur ont donné une connaissance intime du fonctionnement des tribunaux, à condition que ces personnes, du fait de leur très grande expérience, peuvent être considérées comme des « jurisconsultes possédant une compétence notoire ».
36. Conditions non expressément mentionnées à l'article 21.1 de la Convention : ainsi que la Cour l'a expliqué en 2008 dans son 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, « rien n'empêche [...] les Parties contractantes de se laisser guider par des critères ou des considérations supplémentaires » (§ 42). A titre d'exemple, la Cour a mentionné « un certain équilibre entre les sexes ou les professions juridiques » (§ 42). L'objectif d'atteindre un certain équilibre entre les sexes a été largement débattu ces dernières années. Le Panel a pris en compte ces nouvelles règles concernant l'équilibre entre les hommes et les femmes lorsqu'il a dû formuler un avis sur une liste composée exclusivement de candidats de sexe masculin.

7) Rapport d'activités à l'intention du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)

37. Lorsqu'il a créé le Panel, le Comité des Ministres a décidé de faire le point sur son fonctionnement après une période initiale de trois ans et a confié cette tâche au CDDH. Pour faciliter cette mission, le Panel a élaboré un rapport couvrant les activités qu'il a menées jusqu'à présent. Lors de sa 6^e réunion à Bruxelles, il a examiné un premier projet de rapport, qui a ensuite été complété par ses membres. Le président a présenté ce rapport d'activités aux membres du Groupe de rédaction E du Comité d'experts sur la réforme de la Cour (GT-GDR-E) le 23 mai 2013. Le rapport contenait un certain nombre de

propositions à l'intention des gouvernements des Etats membres, de l'APCE dans son ensemble et de la sous-commission de l'APCE sur l'élection des juges à la Cour (« la sous-commission »). Ces propositions sont jointes à l'annexe 2.

8) Nombre de curriculum vitae examinés par le Panel depuis sa création

38. Jusqu'à présent, le Panel consultatif a examiné les curriculum vitae des candidats présentés par 17 Etats.
39. Pour huit pays, il a considéré que tous les candidats de la liste étaient qualifiés au sens de l'article 21.1 de la Convention.
40. Pour huit autres listes, il a demandé des informations complémentaires sur un ou plusieurs des candidats proposés (17 au total). Il a ensuite conclu que huit candidats remplissaient les conditions de l'article 21.1 de la Convention et que six autres n'étaient pas qualifiés. Deux candidats ont été remplacés par leur gouvernement par des candidats qui ont ensuite été jugés qualifiés au sens de l'article 21.1 de la Convention. Dans un autre cas, un candidat a décidé de se retirer après que son gouvernement eut déjà soumis la liste de candidats au Secrétaire Général de l'APCE ; le Panel a également considéré le candidat de remplacement comme qualifié. En ce qui concerne trois candidats, les gouvernements concernés ont maintenu leur candidature et soumis les listes telles quelles à l'APCE.
41. Dans le cas d'une autre liste, le gouvernement a soumis les curriculum vitae à l'APCE avant que le Panel ait examiné les informations complémentaires fournies au sujet des trois candidats.
42. Enfin, pour une liste, le Panel a estimé qu'un candidat n'était pas qualifié, mais il a décidé de ne pas demander d'informations complémentaires car la liste avait déjà été soumise à l'APCE et ne pouvait donc plus être modifiée.

9) Propositions visant à renforcer l'influence du Panel sur la procédure d'élection

43. Le Panel a été créé avec pour mandat général de contribuer à l'amélioration de la réputation de la Cour européenne des droits de l'homme. Les membres de ce comité indépendant d'experts n'ont aucun intérêt dans la procédure d'élection et ils ont été élus compte tenu de leur expérience professionnelle de juges au sein des plus hautes juridictions nationales ou internationales. Le Panel s'est vu confier une tâche cruciale et il a besoin que les principaux participants à la procédure d'élection le dotent de moyens et d'un soutien suffisants pour qu'il puisse mener à bien cette tâche.
44. Les nombreuses listes de candidats qui lui ont été soumises ont permis au Panel de mettre en évidence les failles existantes et de proposer des mesures concrètes non seulement pour rendre son propre travail plus efficace mais aussi pour accroître son influence sur la procédure d'élection des juges à la Cour. Certes, les membres du Panel considèrent que leur travail a déjà eu une influence sur la procédure, mais ils estiment que cette influence pourrait être encore accrue si les principaux participants à la procédure d'élection adoptaient un ensemble de mesures.

a) Les Hautes Parties contractantes à la Convention

45. Il incombe aux Hautes Parties contractantes de soumettre à l'APCE une liste de trois candidats qualifiés. Pour qu'elles s'acquittent de cette responsabilité, le Panel souhaite inviter les Hautes Parties contractantes à mettre autant que possible à profit ses compétences spécialisées. Cela peut se faire en présentant à temps les noms et les curriculum vitae afin que le Panel puisse examiner attentivement les qualifications des candidats et que, si nécessaire, il y ait suffisamment de temps pour présenter un candidat de remplacement. Cela supposerait aussi de ne pas soumettre de listes de candidats à l'APCE avant d'avoir obtenu l'avis du Panel et donc sans avoir pu en tenir compte.
46. L'un des moyens d'y parvenir pourrait être de porter de six semaines à trois mois le délai prévu pour soumettre au Panel les noms et les curriculum vitae. 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 ou la Résolution relative à la création du Panel pourraient être modifiées à cet effet. Lesdites lignes directrices pourraient aussi être modifiées afin de préciser que les Hautes Parties contractantes ne devraient pas présenter de listes de candidats à l'APCE avant d'avoir obtenu l'avis du Panel. Il serait également utile au Panel de recevoir des informations concernant la procédure nationale de sélection. Cette question peut aussi être réglée dans les lignes directrices ci-dessus.
47. On pourrait modifier légèrement le champ d'application des lignes directrices en complétant celles-ci de la manière suivante :

VI. Consultation du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme

- 1) Les Hautes Parties contractantes ne devraient pas transmettre la liste de candidats à l'Assemblée parlementaire avant d'avoir obtenu l'avis du Panel consultatif concernant les qualifications des candidats.*
- 2) Les Hautes Parties contractantes sont invitées à communiquer au Panel des informations concernant la procédure nationale de sélection lorsqu'elles lui transmettent les noms et les curriculum vitae des candidats.*

48. Le Panel est cependant sceptique quant à la création d'une liste de réserve au niveau national. En effet, une telle procédure peut se prêter à des manipulations, par exemple des solutions de compromis ou des campagnes visant à éliminer un candidat d'une liste pour le remplacer par un candidat d'une liste de réserve. Il y a lieu aussi de souligner que les Hautes Parties contractantes ne doivent présenter au Panel pour avis que trois candidatures.

b) L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

49. La prérogative en ce qui concerne l'élection des juges à la Cour appartient à l'APCE. C'est sa sous-commission qui s'entretient avec les candidats et adresse une recommandation aux membres de l'APCE. Le Panel souhaite donc inviter aussi l'APCE et en particulier sa sous-commission à mettre à profit ses compétences spécialisées dans toute la mesure du

possible en tenant compte de son avis. La sous-commission ne devrait donc pas procéder à une élection tant qu'elle n'a pas reçu l'avis définitif du Panel concernant les qualifications des candidats. La sous-commission peut aussi envisager de n'accepter aucune liste de candidats contenant des noms de candidats qui ont été rejetés par le Panel au motif qu'ils n'étaient pas qualifiés. Enfin, l'APCE peut aussi envisager de transmettre l'avis du Panel à tous les membres de l'APCE et non pas seulement aux membres de la sous-commission.

50. Le Comité des Ministres peut envisager de suggérer ces propositions à l'Assemblée parlementaire.

c) Le Comité des Ministres

51. Comme indiqué ci-dessus au paragraphe 46, il peut être demandé aux Hautes Parties contractantes de communiquer les noms et les curriculum vitae au moins trois mois avant l'expiration du délai fixé par l'APCE pour soumettre les listes de candidats. L'article 5 de la Résolution CM/Res(2010)26 peut être modifié comme suit :

« Avant de soumettre une liste à l'Assemblée parlementaire, conformément à l'article 22 de la Convention, chaque Haute Partie contractante transmet au Panel, par l'intermédiaire de son secrétariat, les noms et curriculum vitae des candidats prévus trois mois au plus tard avant l'expiration du délai imparti pour soumettre la liste de candidats à l'Assemblée parlementaire ».

52. Enfin, en ce qui concerne les méthodes de travail du Panel, il semblerait nécessaire de les adapter pour tenir compte de l'expérience acquise ces trois dernières années. Ainsi que cela a déjà été évoqué, les membres du Panel ont pris conscience du fait qu'une procédure purement écrite ne permettait pas au Panel de mener à bien sa tâche. Quoique le Panel n'ait pas l'intention de se réunir à intervalles réguliers, il devrait néanmoins être libre d'organiser une réunion chaque fois que cela est nécessaire à l'exercice de ses fonctions ou, si une réunion ne semble pas justifiée, d'organiser une conférence téléphonique.

53. On pourrait donc combiner ainsi les Règles de fonctionnement (iii) et (iv) de la Résolution CM/Res(2010)26 :

(iii) La procédure du Panel est en principe une procédure écrite. Le Panel peut tenir une réunion ou une conférence téléphonique lorsqu'il l'estime nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

Résumé des réunions et activités du Panel

1) Réunion constitutive des membres du Panel à Strasbourg les 27 et 28 janvier 2011

Lors de la première réunion du Panel, M. Luzius Wildhaber a été élu président, et M. John Murray suppléant. Les membres ont discuté des méthodes de travail internes du Panel et des critères d'évaluation de l'adéquation des candidats. Ils ont par ailleurs examiné les deux premières listes de candidats proposés par les gouvernements français et suisse. A la suite de cette réunion, ils ont aussi évalué les curriculums vitae des candidats proposés par le gouvernement belge.

2) Deuxième réunion du Panel à Paris le 20 mai 2011

Lors de leur deuxième réunion, les membres du Panel ont poursuivi leurs discussions sur les méthodes de travail internes et les critères d'évaluation des qualifications des candidats. Les méthodes de travail ont été adoptées sous la forme de Règles de fonctionnement supplémentaires. Les membres du Panel ont également réfléchi à la publication d'un rapport annuel.

3) Troisième réunion du Panel à Berlin les 15 et 16 mars 2012 et suivi

Lors de la réunion puis au cours du printemps et de l'été, les membres du Panel ont examiné les curriculums vitae des candidats proposés par les Hautes Parties contractantes suivantes : Bosnie-Herzégovine, Croatie, Fédération de Russie, Pays-Bas, Pologne, République de Moldova, République tchèque, Royaume-Uni et Suède.

Pour quatre listes, le Panel a estimé que tous les candidats remplissaient les conditions de l'article 21.1 de la Convention. Dans le cas d'une autre liste, il a considéré qu'un candidat n'était pas qualifié, ce qui a entraîné le retrait de cette candidature. Pour trois autres listes, il a demandé des informations complémentaires aux gouvernements à propos d'un candidat de chaque liste. Dans le premier cas, un nouveau candidat a été proposé et jugé qualifié ; dans le deuxième cas, le candidat a été jugé qualifié au vu des nouvelles informations transmises ; enfin, dans le troisième cas, le candidat n'a pas été jugé qualifié malgré les informations complémentaires, mais le gouvernement a maintenu sa candidature.

Les Hautes Parties contractantes n'ont pas toujours attendu l'avis du Panel pour soumettre leur liste de candidats à l'APCE alors que le Panel avait demandé plus de temps pour examiner les curriculums vitae. Dans ces cas, l'APCE a procédé à l'élection sans avoir obtenu l'avis du Panel sur les candidats.

Avant les élections organisées pendant la session de juin 2012, deux personnes ont retiré leur candidature et toute une liste de candidats pourtant jugés qualifiés par le Panel a été rejetée par la sous-commission de l'APCE sur l'élection des juges (« la sous-commission »). Le Panel n'a pas été informé des raisons de cette décision. Les procédures d'élection au titre de ces trois pays ont été suspendues et reportées à la session d'octobre 2012. Cinq juges ont été élus lors de la session

de juin, parmi lesquels le candidat jugé non qualifié par le Panel. Ce candidat semble avoir été élu grâce à un lobbying efficace au sein de l'APCE. Lors de la session d'octobre, les quatre autres juges ont été élus.

4) Echange de vues entre le président du Panel et les Délégués des Ministres le 4 avril 2012

Lors de son premier échange de vues, le président a résumé les activités du Panel depuis sa création, sans mentionner l'examen des curriculums vitae qui était en cours, et a annoncé que le Panel avait l'intention de publier un rapport annuel. Compte tenu des hésitations exprimées par certaines délégations, il a convenu d'attendre avant de publier un rapport annuel. A la place, les notes de son intervention ont été diffusées aux délégations.

5) Quatrième réunion du Panel à Paris le 12 octobre 2012

Lors de leur quatrième réunion, les membres du Panel ont discuté des résultats des élections de juin et octobre 2012 et des événements qui les ont précédées. Ils partageaient un sentiment général de frustration, exacerbé par ce qu'ils percevaient comme un manque de coopération voire d'intérêt de la part des autres participants à la procédure d'élection. Dans ces conditions, le Panel a décidé de soulever cette question auprès de l'APCE et du Comité des Ministres.

6) Réunion du président avec les autres participants à la procédure d'élection

Le 5 novembre 2013, le président du Panel a rencontré M. Klaas de Vries, président de la sous-commission, à La Haye pour lui exposer les préoccupations des membres du Panel.

Afin de poursuivre cette discussion, le président a ensuite rencontré le président de l'APCE, M. Jean-Claude Mignon, et le Secrétaire Général de l'APCE, M. Wojciech Sawicki, à Strasbourg le 3 décembre 2012.

Il a été convenu qu'une communication fluide entre le Panel et la sous-commission constituerait une avancée importante. Le Secrétariat de l'APCE avait déjà pris une première mesure pour améliorer la procédure d'élection en accordant davantage de temps aux Hautes Parties contractantes pour soumettre leur liste de candidats au Panel – ce qui donnera plus de temps pour consulter le Panel. De plus, les lettres invitant les Hautes Parties contractantes à soumettre une liste de candidats mettent plus l'accent sur le rôle et les tâches du Panel. D'autres questions, touchant davantage au fond, étaient en cours d'examen selon le Secrétaire Général de l'APCE.

Le président a également rencontré le président des Délégués des Ministres, le président de la Cour et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui ont tous réaffirmé la haute importance qu'ils attachent aux travaux du Panel et à sa contribution à l'élection de juges ayant les qualifications requises.

7) Cinquième réunion des membres du Panel à Bâle le 8 février 2013

Le 8 février 2013, les membres du Panel ont discuté des mesures à prendre après les récentes réunions du président avec les différentes parties prenantes. Ils se sont concentrés sur les propositions à faire à l'APCE et au Comité des Ministres.

Ils ont également pris note de la démission de M. Valery Zorkin. Après la réunion, le président a informé le président des Délégués des Ministres de cette démission. Ce dernier a invité les Représentations permanentes auprès du Conseil de l'Europe à présenter des candidats avant le 30 avril 2013.

8) Echange de vues entre le président et les Délégués des Ministres le 30 janvier 2013

Le 30 janvier 2013, le président a eu un deuxième échange de vues avec les Délégués des Ministres afin d'exprimer les préoccupations des membres du Panel concernant les événements ayant suivi les élections de juin 2012. Les délégations ayant pris la parole ont apporté leur soutien au Panel, qu'ils ont invité à faire des propositions pour améliorer la situation actuelle. Les notes de l'intervention du président ont de nouveau été diffusées aux délégations.

9) Sixième réunion à Bruxelles le 13 mars 2013

Le 13 mars 2013, les membres du Panel se sont réunis afin d'examiner le premier projet du rapport d'activités à soumettre au CDDH.

Lors de la réunion et dans les mois qui ont suivi, le Panel a examiné les listes de candidats soumises par les gouvernements de l'Islande, de la Lituanie, de la Roumanie et de la République slovaque.

Pour trois listes, le Panel a demandé des informations complémentaires sur cinq candidats. Il a ensuite conclu que trois n'étaient pas qualifiés au sens de l'article 21.1 de la Convention. Un candidat a été remplacé par un nouveau, qui a été considéré comme qualifié par le Panel ; une autre liste a été soumise à l'APCE, avec les noms de deux candidats jugés non qualifiés par le Panel.

10) Septième Réunion à Paris les 10 et 11 octobre 2013

Cette réunion a été organisée afin d'examiner les curriculums vitae soumis par les gouvernements du Danemark, de la République slovaque et de la Serbie. Les autres points à l'ordre du jour étaient le présent rapport, le projet de rapport d'évaluation du CDDH et l'expiration du premier mandat des membres ainsi que la future composition du Panel. Des Hautes Parties Contractants n'étaient pas en mesure de soumettre leurs listes de candidats à temps pour la réunion. Au moment de la rédaction de ce rapport l'une de ces listes de candidats n'a toujours pas été soumise.

Propositions faites par le Panel au CDDH en mai 2013

- i. *La sous-commission de l'APCE ne devrait accepter aucune liste de candidats contenant les noms de candidats jugés non qualifiés par le Panel.*
- ii. *La sous-commission ne devrait pas procéder à l'élection avant d'avoir reçu l'avis du Panel sur les qualifications des candidats.*
- iii. *Il faudrait améliorer la circulation de l'information entre la sous-commission et la plénière de l'APCE en mettant l'avis du Panel à la disposition de tous les membres de l'APCE avant l'élection.*
- iv. *Le Comité des Ministres pourrait envisager de suggérer aux membres de l'APCE de ne pas voter pour des candidats jugés non qualifiés par le Panel.*
- v. *Le Panel pourrait donner au gouvernement concerné un avis plus détaillé sur la qualification d'un candidat, ce qui lui permettrait aussi de transmettre des informations plus détaillées à la sous-commission.*
- vi. *Le Panel devrait publier un rapport annuel, quel que soit le nombre d'élections ayant eu lieu pendant la période de référence, afin d'accroître la transparence de ses travaux.*
- vii. *Les réunions du Panel devraient devenir la règle plutôt que l'exception car une procédure exclusivement écrite ne permet pas une véritable discussion fondée sur un échange de vues direct. Si aucune réunion n'est nécessaire, le Panel utilisera la procédure écrite.*
- viii. *Pour accroître la transparence de la sélection des candidats, les membres de l'APCE devraient aussi être informés des procédures de sélection nationales.*