

Sélection et élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme



- ▶ La procédure de sélection
- ▶ Le processus d'élection
- ▶ Les conditions d'emploi et de travail à la Cour
- ▶ Les juges *ad hoc*

**Rapport du Comité directeur
pour les droits de l'homme
(CDDH)**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Rapport sur le processus de
sélection et d'élection des juges
de la Cour européenne des
droits de l'homme**

Conseil de l'Europe

Préface



L'effectivité et la viabilité du système de la Convention dépendent de la qualité, du caractère convainquant et de la cohérence des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que de leur acceptation ultérieure par l'ensemble des acteurs du système conventionnel.

C'est pourquoi il est d'une importance majeure que les juges de la Cour jouissent de la plus haute autorité en droit national et international. Les qualités et qualifications des juges sont également décisives pour garantir la confiance du public dans le pouvoir judiciaire, à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'une cour internationale compétente tant pour les individus que pour les Etats.

L'impact exceptionnel de la Cour de Strasbourg en Europe et ailleurs peut en grande partie être attribué à l'autorité et à la sagesse des nombreux juges qui ont travaillé dans ses rangs durant des décennies.

Le Conseil de l'Europe se doit de préserver cet acquis, en s'assurant que les meilleures personnalités de diverses professions juridiques continuent d'être attirées par la fonction de juge à la Cour de Strasbourg et qu'elles y parviennent.

Des efforts positifs ont été déployés à cet effet ces dernières années. Le Comité des Ministres a adopté des lignes directrices sur la sélection des candidats et mis en place un Panel consultatif pour s'assurer que tous les candidats réunissent les conditions requises. L'Assemblée parlementaire a suivi de près ce processus et a œuvré pour y apporter des améliorations.

Toutefois, il est encore possible d'améliorer les procédures, tant en ce qui concerne la sélection des candidats au niveau national que l'élection ultérieure à Strasbourg.

Le présent rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) aborde de nombreux défis dans ce processus complexe et suggère des solutions. Une coopération et une interaction plus étroites avant les élections entre les instances concernées sont ainsi souhaitées. Davantage de clarté et de transparence dans les critères appliqués sont également les bienvenues.

J'espère que ce rapport sera un élément utile à la réflexion en cours quant à la manière de rendre notre système conventionnel, qui est unique, plus viable et plus à même de répondre aux nombreux défis auxquels l'Europe est confrontée.



Thorbjørn Jagland
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe
Strasbourg, le 20 mars 2018

Table des matières

RÉSUMÉ	7
A. Procédure de sélection (§§ 54–103 du rapport)	7
B. Processus d'élection (§§ 104–146 du rapport)	10
C. Conditions d'emploi et de travail à la Cour (§§ 147–164 du rapport)	13
D. Juges <i>ad hoc</i> (§§ 165–174 du rapport)	14
E. Conclusion générale	14
INTRODUCTION	15
A. Mandat	15
B. Méthodologie de la préparation du rapport	18
<i>i) Coopération avec l'ensemble des acteurs concernés</i>	18
<i>ii) Approche inclusive</i>	20
<i>iii) Structure du rapport</i>	21
I. LA PROCÉDURE DE SÉLECTION	23
A. Procédures de sélection nationales	23
B. Les critères de sélection	28
<i>i) Les exigences linguistiques</i>	28
<i>ii) La durée du mandat</i>	28
<i>iii) Un âge minimum ou un niveau minimum d'expérience juridique pour les candidats</i>	30
<i>iv) Egalité des sexes</i>	32
<i>v) L'exigence de présenter une liste de trois candidats</i>	32
C. Le rôle du Panel consultatif dans le processus de sélection et d'élection	34
<i>i) Le rôle du Panel consultatif dans le processus de sélection</i>	38
<i>ii) L'interaction avec la procédure de l'Assemblée parlementaire</i>	40
D. L'interprétation des critères	43

II. LE PROCESSUS D'ÉLECTION	45
A. La procédure	45
B. Défis49	
C. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes	53
<i>i) La procédure devant la Commission sur l'élection des juges</i>	53
<i>ii) Amélioration de la procédure actuelle devant l'Assemblée plénière</i>	55
<i>iii) Réduction du nombre de candidats présentés à l'Assemblée plénière</i>	58
D. Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes	64
III. LES CONDITIONS D'EMPLOI ET DE TRAVAIL À LA COUR67	
A. Défis67	
B. Les conditions d'emploi à la Cour : réponses possibles dans le cadre des structures existantes	69
<i>i) Aspects relatifs à l'exercice du mandat de juge</i>	69
<i>ii) Aspects relatifs à la situation des juges après la fin de leur mandat</i>	71
C. Les conditions de travail à la Cour : réponses possibles dans le cadre des structures existantes	75
IV. LES JUGES AD HOC	77
A. Défis77	
B. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes	79
CONCLUSION	81
ANNEXE : LISTE DES DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE	82

RESUME

1. Le présent rapport est un suivi du rapport du CDDH de 2015 sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits l'homme. Conformément à son mandat, le CDDH a examiné dans ce rapport les options en vue en particulier de s'assurer que des candidats hautement qualifiés sont attirés par le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, qu'ils sont présentés à l'Assemblée parlementaire par les Etats après une procédure nationale de sélection adéquate et que les meilleurs d'entre eux sont effectivement nommés.

2. Quatre sujets ont été identifiés à cette fin : la procédure de sélection ; le processus d'élection ; les conditions d'emploi et de travail à la Cour ; et les juges *ad hoc*. L'analyse a été menée selon une approche inclusive, à savoir sans exclure des réponses qui nécessiteraient un amendement à la Convention, tout en se concentrant sur des solutions dans le cadre des structures existantes d'une part, et en garantissant la participation de tous les acteurs concernés au niveau du Conseil de l'Europe et d'autre part, en effectuant un appel à contributions au niveau des juridictions nationales. Sur la base de cette analyse, le CDDH tire certaines conclusions qui sont résumées ci-dessous.

A. Procédure de sélection (§§ 54–103 du rapport)

3. Le CDDH examine premièrement divers aspects de la tâche de chaque Etat de présenter des candidats pour le poste de juge à la Cour, tels que la procédure de sélection nationale *stricto sensu*, les exigences vis-à-vis des candidats pour le poste de juge à la Cour, les exigences en ce qui concerne la composition et la présentation des listes nationales de candidats, ainsi que le rôle du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

4. Pour le CDDH, il est essentiel de susciter l'intérêt et la confiance des candidats possédant les plus hautes qualifications. Le CDDH met l'accent sur l'importance de la pleine mise en œuvre des Lignes directrices du Comité des Ministres de 2012 sur la sélection

des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

5. En raison des manquements au sein des procédures de sélection nationales menant jusqu'au rejet de certaines listes par l'Assemblée Parlementaire, des travaux de suivi devraient être menés dans le cadre des structures existantes, en tenant compte des particularités des systèmes nationaux. Une mise à jour des Lignes directrices ou l'élaboration d'une recommandation énonçant les caractéristiques essentielles que devrait présenter toute procédure de sélection au niveau national pourrait constituer une étape supplémentaire si cela devait s'avérer nécessaire.

6. S'agissant de l'interprétation des critères de sélection, les Lignes directrices devraient être le texte de référence pour tous les acteurs du processus en vue de leur application, tout en respectant la diversité des systèmes nationaux.

7. Le CDDH se prononce contre toute modification des exigences linguistiques et rappelle qu'il y a certains prérequis minimaux incontournables pour que les juges soient opérationnels dans une juridiction internationale dont les deux langues officielles sont le français et l'anglais.

8. La durée actuelle du mandat des juges, qui n'a été introduite que récemment par le Protocole n°14, devrait être préservée. Dès lors que cela peut être un facteur décourageant pour des candidats potentiels, une analyse de ses effets et des aspects positifs et négatifs des alternatives possibles pourrait néanmoins être menée.

9. Le CDDH se prononce contre l'introduction formelle d'un âge minimum pour les candidats compte tenu de la diversité des systèmes nationaux. L'accent devrait être mis sur l'expérience professionnelle (juridictionnelle) au niveau interne ainsi que sur la connaissance du droit international général. Ces exigences sont énoncées de manière adéquate dans la Convention lue conjointement avec les Lignes directrices du Comité des Ministres et aucun amendement de ces textes n'est estimé nécessaire.

10. Le CDDH considère que l'objectif d'atteindre une représentation équilibrée des deux sexes à la Cour est déjà pris en compte de manière adéquate et n'estime pas que des mesures supplémentaires doivent être proposées.

11. S'agissant des listes de candidats, ayant examiné certaines autres options, en particulier celle d'un candidat unique présenté par l'Etat comme c'est le cas à la Cour de justice de l'Union européenne, le CDDH se prononce en faveur du modèle à trois candidats puisque toute modification du système actuel exigerait un amendement de la Convention.

12. En ce qui concerne le rôle du Panel consultatif dans le processus de sélection et d'élection, le CDDH considère que le rôle premier du Panel qui est de donner un avis confidentiel sur les candidats devrait être préservé. La proposition de rendre contraignants les avis rendus par le Panel n'est pas retenue par le CDDH, estimant que cela irait à l'encontre de la nature consultative du Panel.

13. L'idée d'une participation du Panel consultatif aux entretiens nationaux de sélection est rejetée mais le CDDH note que certains Etats ont proposé un renforcement de l'interaction avec le Panel avant la prise de décision finale. Cette interaction est à encourager. Les modalités pratiques existantes de communication entre les Etats et le Panel pourraient être présentées en tant que bonnes pratiques dans les travaux de suivi. La possibilité de renforcer la consultation du Panel par les Etats avant la transmission de la liste à l'Assemblée parlementaire par le biais d'une révision des Lignes directrices du Comité des Ministres dans le sens d'un rejet automatique en l'absence de consultation du Panel n'est pas retenue par le CDDH et l'importance d'observer la ligne directrice VI.1 est soulignée.

14. Le CDDH ne retient pas la possibilité pour le Panel d'effectuer des entretiens avec les candidats puisque cette option irait à l'encontre du rôle du Panel, qui consiste à conseiller les Etats, et prolongerait le processus de sélection. Le renforcement de l'interaction entre le Panel et la Commission sur l'élection des juges de l'Assemblée parlementaire compenserait l'absence d'entretiens.

15. Le CDDH considère en effet que le renforcement de cette interaction bénéficierait considérablement à l'ensemble du processus. La possibilité pour le Panel consultatif d'être présent à l'audition des candidats et de motiver ses avis sur eux auprès de la Commission sur l'élection des juges contribuerait à une opinion plus informée de la part de la Commission. En conséquence, Le CDDH se félicite des réflexions actuelles tenues en ce sens avec l'Assemblée parlementaire.

16. Le CDDH encourage le renforcement de la motivation des décisions du Panel afin de faciliter les travaux de la Commission sur l'élection des juges. Une telle motivation devrait respecter le principe de confidentialité afin de ne pas nuire à la réputation des candidats à la lumière du rapport du CDDH de 2013 sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif.

17. Le CDDH convient que le Panel devrait se voir octroyer les ressources nécessaires et sa propre ligne budgétaire nécessaire pour accomplir sa tâche.

18. En ce qui concerne les exigences vis-à-vis des candidats, le CDDH estime qu'il n'est pas nécessaire à ce stade de procéder à une codification supplémentaire de l'interprétation des critères énoncés dans l'article 22 § 1 de la Convention et que les Lignes directrices devraient être le texte de référence.

B. Processus d'élection (§§ 104–146 du rapport)

19. Dans ce domaine, les travaux devraient se concentrer sur l'amélioration du système actuel dans lequel l'élection des juges à la Cour incombe à l'Assemblée parlementaire, en vertu de la Convention, ce système pouvant représenter une source de légitimité démocratique pour les juges. Le CDDH souligne que ses suggestions en lien avec la procédure suivie par l'Assemblée en ce qui concerne l'élection des juges sont guidées par l'importance primordiale de cette élection et de ses caractéristiques propres. Cette élection justifie entièrement l'application de règles différentes de celles appliquées dans d'autres procédures d'élection à l'Assemblée pour garantir l'élection du candidat le plus approprié à la Cour. La création par l'Assemblée d'une Commission spécialisée pour cette élection en est une démonstration.

20. Le CDDH effectue un certain nombre de suggestions dans ce rapport afin de nourrir les travaux de l'Assemblée parlementaire sur cette question. Ces suggestions sont destinées à prévenir, dans la mesure du possible, les aléas du processus politique et à garantir l'élection du meilleur juge à la Cour. Le CDDH est d'avis que les principales garanties de la procédure de nomination se trouvent dans leur ensemble au sein de la procédure de la Commission sur l'élection des juges. Les changements proposés pourraient être effectués dans le cadre des structures existantes, à savoir le Règlement de l'Assemblée.

21. Il est nécessaire de garantir une composition de la Commission qui assure l'élection du meilleur candidat, également aux yeux des candidats et de l'idée qu'ils se font de la légitimité démocratique du processus. Le CDDH est d'avis que le nombre limité de ses membres ainsi que la surreprésentation de certaines nationalités devraient être examinés à cet effet. La présence de membres expérimentés au sein de la Commission ainsi que des Présidents de tous les groupes politiques renforcerait le poids de la recommandation de la Commission à la plénière.

22. En outre, il est nécessaire d'examiner les moyens permettant de garantir la présence effective des membres de la Commission aux réunions. Les entretiens devraient être préparés et menés afin d'assurer que les capacités du candidat d'être juge à la Cour soit évaluées de manière adéquate. La publication des lignes directrices de la Commission pour les entretiens est à encourager compte tenu de la nécessité de renforcer la transparence du processus. Au vu de l'importance du poste et du sérieux que les candidats sont en droit d'attendre du processus de nomination, le CDDH conclut que la durée des entretiens doit être davantage prise en considération.

23. L'élection par la plénière mériterait un examen approfondi car elle est au centre des critiques formulées à l'égard de la procédure de nomination, souvent caractérisée par l'exercice de pressions. Ici également, les suggestions de la part du CDDH n'exigent pas d'amendements à la Convention et peuvent être concrétisées par le biais d'un changement au sein du Règlement de l'Assemblée.

24. Le CDDH considère que la question du quorum est cruciale pour la légitimité de cette élection en particulier. Il convient d'examiner si son seuil pourrait être rehaussé. Il est également nécessaire d'examiner à nouveau la nécessité de maintenir deux tours de scrutin compte tenu des risques de pression que cela engendre ; il pourrait y avoir une possibilité d'élection à un seul tour dans lequel chaque parlementaire disposerait de deux voix (système préférentiel).

25. Le CDDH a exploré la possibilité de présenter moins de trois candidats à l'élection à l'Assemblée plénière. En ce qui concerne les cas éventuels où la Commission sur l'élection des juges considère qu'un candidat n'est pas qualifié pour être élu par l'Assemblée plénière mais ne considère pas que le rejet de la liste dans son intégralité soit une solution adéquate, le CDDH estime que reconnaître à la Commission la faculté de recommander à la plénière que l'élection se tienne uniquement avec les deux autres candidats proposés ne réduit pas les prérogatives de l'Assemblée dans ce domaine. A l'inverse, cela conférerait plutôt un rôle plus prééminent à sa Commission, qui, contrairement à la plénière, fait passer des entretiens aux candidats et, pour ce motif, est en mesure d'évaluer directement leur aptitude à occuper le poste de juge.

26. Le CDDH considère que lorsque seuls deux des trois candidats présentent le profil requis pour être juge, une telle conclusion étant alors relative, l'option consistant à confier à la Commission la possibilité de ne soumettre à l'Assemblée que les deux candidats dont le profil est le plus adéquat devrait être envisagée.

27. En ce qui concerne le modèle dans lequel la Commission sur l'élection des juges présenterait un seul candidat de la liste des candidats à l'Assemblée plénière, avec pour conséquence que l'élection prenne la forme de l'approbation d'un candidat, le CDDH a formulé des arguments en faveur et contre ce modèle afin de nourrir les travaux de l'Assemblée parlementaire, en particulier le rapport en cours de préparation par la Commission sur l'élection des juges.

28. Le CDDH a exploré des modèles alternatifs de désignation en dehors du cadre des structures existantes mais ne les a pas retenus. Il préfère se concentrer sur l'amélioration du processus d'élection devant l'Assemblée. Des modèles alternatifs pourraient être également considérés ultérieurement dans le cadre de travaux de suivi afin de passer en revue les résultats du présent exercice.

C. Conditions d'emploi et de travail à la Cour (§§ 147–164 du rapport)

29. Le CDDH conclut que l'immunité des juges est suffisamment régie par les dispositions existantes. Les pratiques concernant l'octroi de passeports diplomatiques varient entre les Etats membres et le CDDH les encourage à réfléchir à d'éventuelles dispositions pratiques.

30. Sur point relatif à la famille des juges, le CDDH est du même avis que la Cour et considère que les Etats membres devraient être encouragés à adopter une perspective d'ensemble concernant la possibilité de mobilité professionnelle des conjoints des juges. En ce qui concerne en particulier les difficultés de trouver des établissements scolaires et des garderies adéquates à Strasbourg pour les enfants des juges, le CDDH considère que la question devrait être traitée par le Conseil de l'Europe avec les autorités compétentes de l'Etat hôte afin de trouver une solution à ce problème.

31. S'agissant des aspects relatifs à la situation des juges après la fin de leur mandat, le CDDH convient que cette question doit être examinée davantage sur la base d'expériences concrètes afin de mener éventuellement à une nouvelle révision de la Résolution CM/Res (2009)5 sur le statut et les conditions de service des juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

32. Le CDDH conclut que les suites à donner concernant la reconnaissance des années service en tant que juge à la Cour et leur emploi après la cessation de leur fonction pourraient se faire dans le cadre des structures existantes, menant éventuellement à une recommandation du Comité des Ministres. Ces suites à donner devraient tenir compte de la diversité des systèmes juridiques,

constitutionnels et politiques. La possibilité d'établir un contact avec l'Etat concerné suffisamment tôt au sujet de la situation que connaîtra un juge dont le mandat à la Cour approche de son terme pourrait être prise en considération.

33. En ce qui concerne les conditions de travail à la Cour, le CDDH considère que toutes les mesures visant à renforcer l'intégration rapide des juges et leur formation continue devraient être encouragées. Toutes mesures concernant les conditions de travail à la Cour facilitant l'intégration rapide des juges et leur formation continue devront être principalement fournies par la Cour elle-même.

D. Juges *ad hoc* (§§ 165–174 du rapport)

34. Le CDDH décide qu'un régime distinct pour les juges *ad hoc* est notamment justifié par la rareté de l'utilisation de la procédure. Il note que la Cour pourrait envisager de prolonger, ou de rendre plus flexible, la période de validité de deux ans de la liste des juges *ad hoc*.

E. Conclusion générale

35. Le CDDH, gardant à l'esprit l'importance pour l'autorité de la Cour et du système de la Convention dans son ensemble d'avoir des juges de la plus haute qualité à Strasbourg, met en exergue que des améliorations sont encore possibles pour l'ensemble des quatre thèmes identifiés dans ce rapport dans le cadre des structures existantes. En vue d'un suivi de ce rapport, tous les acteurs pertinents impliqués dans ce processus devraient envisager d'éventuelles réponses à cet égard. Bien que le rapport plaide en faveur des réponses possibles dans le cadre des structures existantes, le CDDH n'exclut pas la possibilité d'amender la Convention si de telles réponses s'avèrent insuffisantes pour faire face aux défis évoqués dans ce rapport.

INTRODUCTION

A. Mandat

36. L'importance de la qualité des juges a été soulignée en de multiples occasions, en particulier dans les déclarations adoptées lors des conférences d'Interlaken, d'Izmir, de Brighton et de Bruxelles, ainsi que par tous les acteurs impliqués dans le processus. « L'autorité de la Cour est vitale pour son efficacité et pour la viabilité du système de la Convention dans son ensemble. L'ensemble de ces éléments repose sur la qualité, la rigueur et la cohérence des arrêts de la Cour, et l'acceptation qui s'ensuit par tous les acteurs du système de la Convention¹, y compris les gouvernements, les parlements, les juridictions nationales, les requérants et le grand public dans son ensemble² », tel que l'a récemment relevé le CDDH dans son Rapport sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention (également « le rapport du CDDH »)³. Dans ce rapport, le CDDH a conclu :

Le défi central pour l'efficacité du système à long terme consiste à veiller à ce que les juges de la Cour jouissent de la plus haute autorité en droit national et international. Une approche globale est nécessaire, qui examine tous les paramètres relatifs au processus de sélection et d'élection, y compris tous les facteurs susceptibles de dissuader les candidats potentiels de présenter leur candidature. Le CDDH conclut que tous les points ci-dessus et les mesures éventuelles qu'il conviendrait d'adopter méritent une analyse approfondie, qui devrait être menée en tant que suivi du présent rapport. Tel que cela est relevé ci-dessus, ce suivi pourrait donner lieu à des réponses en dehors des structures existantes⁴.

¹ Lors de l'audience solennelle pour l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme, l'ancien Président de la Cour a relevé : « Nous sommes confrontés au défi permanent de l'acceptabilité de nos décisions », discours d'ouverture, Président Dean Spielmann, 30 janvier 2015.

² CDDH(2013)R79, Addendum II, § 1.

³ § 96.

⁴ § 203 i).

37. Dans ses observations sur le rapport du CDDH⁵, la Cour « prend note de la conclusion selon laquelle il y a lieu de procéder à une analyse approfondie de tous ces aspects [...] et exprime le souhait d'être associée étroitement à pareil exercice. L'expérience de la procédure acquise par les juges en fonction, de même que leurs idées d'amélioration, constitueront un aspect important de cette analyse ».

38. Lors de leur 1252^e réunion, les Délégués des Ministres se sont félicités du rapport du CDDH, ont pris note des observations de la Cour sur ce dernier et sont convenus des suites à y donner. Les Délégués « [sont convenus] qu'il est essentiel que les juges de la Cour jouissent de la plus haute autorité en droit national et international et, à cette fin, [ont chargé] le CDDH d'examiner, tout en assurant la participation de la Cour et tous les autres acteurs concernés, l'ensemble du processus de sélection et d'élection, **y compris tous les facteurs susceptibles de dissuader des candidats éventuels de se présenter**, à la lumière de sa conclusion § 203 i) et des paragraphes afférents du rapport ».

39. Ces travaux ont été confiés par le CDDH au Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC). Il a en outre été décidé que les travaux préparatoires seraient menés par le premier Groupe de rédaction du DH-SYSC (DH-SYSC-I ; « le Groupe de rédaction »).

40. A la lumière du mandat confié par les Délégués des Ministres et avant le commencement des travaux du Groupe de rédaction, le DH-SYSC a tenu le 26 avril 2016 un échange de vues avec l'ensemble des acteurs concernés, au Conseil de l'Europe, par le processus de sélection et d'élection des juges de la Cour, à savoir l'Assemblée parlementaire, représentée par M. Wojciech SAWICKI, Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire, accompagné par M. Andrew DRZEMCZEWSKI, l'ancien Chef du Département des questions juridiques et des droits de l'homme ; le Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, représenté par M. Roderick LIDDELL, Greffier de la Cour ; et le Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour (« le Panel consultatif ») ou

⁵ Doc. #5284891, § 5.

« le Panel »), représenté par M. John MURRAY, l'ancien Président du Panel, accompagné de M. Jörg POLAKIEWICZ, Directeur du Conseil juridique et du Droit international public et Secrétaire du Panel consultatif.

41. En outre, le DH-SYSC (1^{re} réunion : 25–27 avril 2016)⁶ et le CDDH (85^e réunion : 15–17 Juin 2016)⁷ ont donné les orientations suivantes au Groupe de rédaction concernant l'interprétation du mandat et des méthodes de travail appliquées :

- Examiner tous les paramètres du processus de sélection et d'élection à la lumière du rapport du CDDH, tout en veillant à **préserver la crédibilité de la Cour**. La situation des juges de la Cour après l'expiration de leur mandat sera par ailleurs examinée, également à la lumière des informations fournies par les Etats membres à cet égard⁸ ;
- Prendre en considération les travaux et réflexions de tous les acteurs concernés, y compris les bonnes pratiques développées et les défis qui subsistent, tout en garantissant le **niveau approprié de confidentialité**. Ce dernier relèverait de la responsabilité du Président du Groupe de rédaction et du Secrétariat, notamment lors de la rédaction des rapports de réunion mais cette responsabilité incombe également à tout participant aux travaux ;
- Prendre en considération les travaux précédemment menés par le CDDH, y compris les travaux du Groupe de travail *ad hoc* sur les pratiques nationales de sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme (CDDH-SC) ;

⁶ Voir doc. DH-SYSC(2016)R1, § 7.

⁷ Voir doc. CDDH(2016)R85, §§ 4 et 13.

⁸ En mars 2014, à la suite des inquiétudes exprimées par le Président de la Cour, les Délégués des Ministres ont adopté une série de décisions sur la reconnaissance du service en qualité de juge. Ils ont appelé les Etats parties à répondre de manière appropriée à la situation des juges de la Cour après l'expiration de leur mandat et les ont invité à fournir toute information pertinente sur le suivi donné à cette décision. Certains Etats membres ont bel et bien fourni ces informations. La décision du Comité des Ministres du 30 mars 2016 sur le Rapport sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention couvre également cette question.

- Examiner les procédures et pratiques de sélection et d'élection des juges au sein d'autres juridictions internationales et régionales et des plus hautes juridictions nationales ;
- Examiner les mesures éventuelles pour répondre aux défis identifiés selon une **approche inclusive** (à savoir sans exclusion des réponses qui nécessiteraient un amendement à la Convention) tout en se concentrant sur des solutions pratiques pour améliorer le système actuel ; ce travail devrait impliquer une étude de faisabilité ;
- Les méthodes de travail du Groupe de rédaction devraient correspondre à celles qui sont habituellement suivies dans les autres groupes relevant du CDDH ou du DH-SYSC ;
- Les Etats désirant participer au travail du Groupe de rédaction ont été invités à désigner un représentant expérimenté.

B. Méthodologie de la préparation du rapport

42. Les travaux préparatoires ont été menés par le Groupe de rédaction à travers quatre réunions (29 juin – 1^{er} juillet 2016 ; 19–21 octobre 2016 ; 27 février – 1^{er} mars 2017 et 18–20 octobre 2017)⁹, sous la présidence de M. Vít A. SCHORM (République tchèque). Le Groupe de rédaction a élu M. Morten RUUD (Norvège) Vice-Président.

i) Coopération avec l'ensemble des acteurs concernés

43. Les acteurs du Conseil de l'Europe impliqués ont noté l'importance des travaux menés par le CDDH¹⁰. En accord avec le mandat ainsi que les orientations et les méthodes de travail

⁹ Trois réunions étaient initialement planifiées. Lors de sa 86^e réunion, le CDDH a répondu favorablement à la demande de tenir une 4^e réunion du DH-SYSC-I étant donné l'importance des travaux pour le système de la Convention ainsi que leur étendue.

¹⁰ Voir la contribution de la Cour (doc. DH-SYSC-I(2017)011 ; § 1) ; voir les observations de l'ancien Président du Panel consultatif, M. John Murray (doc. DH-SYSC-I(2017)016, p. 5).

décidées par le CDDH et le DH-SYSC en plus des documents pertinents des diverses instances étudiées par le Groupe de rédaction, ce dernier ainsi que le DH-SYSC ont continuellement recherché leur implication dans les travaux préparatoires :

- Lors de sa première réunion (29 juin – 1^{er} juillet 2016), le Groupe de rédaction a tenu un échange de vues avec M. Jörg POLAKIEWICZ en ce qui concerne le fonctionnement du Panel consultatif à l’occasion du Deuxième rapport d’activités du Panel consultatif qui est devenu public le 24 juin 2016 (doc. Advisory Panel (2016)1).
- Lors de sa deuxième réunion (19–21 octobre 2016), le Groupe de rédaction a tenu un échange de vues avec M. Wojciech SAWICKI accompagné par M. Günter SCHIRMER, Chef du Département des questions juridiques et des droits de l’homme du Secrétariat de l’Assemblée parlementaire (voir doc. DH-SYSC-I(2016)008 pour un résumé de cet échange de vues).
- Lors de sa troisième réunion (27 février – 1^{er} mars 2017), le Groupe de rédaction a tenu un échange de vues avec Madame la Juge Ganna YUDKIVSKA, Présidente de la 4^e section de la Cour et du Comité sur le statut des juges, suite à sa présentation de la contribution de la Cour à ses travaux (doc. DH-SYSC-I (2017)011), telle qu’adoptée par la Cour siégeant en assemblée plénière. En outre, le Groupe de rédaction et le DH-SYSC lors de sa 3^e réunion (10–12 Mai 2017) ont débattu de questions relatives au rôle du Panel consultatif ainsi que de questions relatives à la procédure d’élection de l’Assemblée parlementaire avec M. Wojciech SAWICKI, accompagné de M. Günter SCHIRMER et M. Jörg POLAKIEWICZ.

44. En ce qui concerne les modalités spécifiques de certaines propositions, le Groupe a chargé le Secrétariat de **solliciter l’avis de la Direction du Conseil juridique et du Droit international public** (« la DLAPIL »)¹¹. L’avis juridique de la DLAPIL a été transmis le 2 mai 2017 (doc. DH-SYSC-I(2017)015).

¹¹ La formulation spécifique des questions a été préalablement approuvée par les participants à la réunion, par procédure écrite (voir doc. DH-SYSC-I(2017)012REV).

45. Toutes ces contributions constituent des ressources inestimables et ont assisté le CDDH dans l'étude approfondie et exhaustive de tous les aspects du processus.

ii) Approche inclusive

46. A la lumière des orientations données par le CDDH et le DH-SYSC pour examiner les mesures possibles pour répondre aux défis identifiés avec une approche inclusive, le Groupe de rédaction considère qu'en plus des contributions de la part de tous les acteurs du Conseil de l'Europe et par les experts nationaux, il pourrait également être utile **d'obtenir des informations concernant les diverses opinions et expériences, positives ou négatives, au regard des processus de sélection nationale des candidats pour le poste de juge à la Cour et d'élection des juges de la Cour**. Il a été relevé que, pour éviter de dépendre des hypothèses de départ, il était nécessaire d'au moins essayer d'évaluer dans quelle mesure les facteurs pré-identifiés dans le rapport du CDDH – qui semblent décourager les candidats potentiels pour le poste de juge à la Cour – correspondent à la réalité. Tout en notant la difficulté de cet exercice, le Groupe de rédaction a indiqué que la demande d'informations devrait être effectuée par les experts nationaux conformément aux méthodes appropriées choisies par chaque expert. Les modalités pour la demande d'informations et leur transmission figurent à l'annexe III du rapport de la 1^{re} réunion (doc. DH-SYSC-I(2016)R1).

47. Des contributions ont été reçues directement de la part de personnes ou transmises au Secrétariat par des experts nationaux :

- 4 contributions de personnes dont le profil correspond au poste de juge à la Cour mais qui ne souhaitent pas se porter candidates, plus particulièrement au regard des facteurs les ayant dissuadés ;
- 4 contributions de personnes ayant postulé pour le poste de juge à la Cour mais qui n'ont pas été retenues dans le cadre de la procédure de sélection nationale ;

- 3 contributions de personnes ayant postulé pour le poste de juge à la Cour mais qui n’ont pas été élues à l’issue de la procédure devant l’Assemblée parlementaire ;
- 3 contributions d’anciens juges de la Cour ;
- 4 contributions de juges des plus hautes juridictions nationales, sans indication de la catégorie dont ils relèvent.

48. Tel que cela est convenu par le Groupe de rédaction, le Secrétariat veille à l’anonymat de ces informations et à l’absence de tout élément permettant d’identifier l’Etat ou les personnes concernées¹².

49. En outre, les procédures au sein d’autres juridictions internationales et régionales ont été examinées¹³. Sur cette base, le Groupe de rédaction a décidé lors de sa 1^{re} réunion que l’inspiration pourrait principalement être puisée dans les procédures de l’Union européenne qui sont les plus proches du système de la Convention. Enfin, des travaux universitaires pertinents ont été pris en considération¹⁴.

iii) Structure du rapport

50. Le présent rapport est le résultat d’un examen approfondi au sein du DH-SYSC et du CDDH en 2016 et 2017¹⁵. La structure du rapport suit les orientations données à ce jour à savoir « examiner les mesures éventuelles pour répondre aux défis identifiés selon une approche inclusive (à savoir sans exclure des réponses qui nécessiteraient un amendement à la Convention) tout en se concentrant sur des solutions pratiques pour améliorer le système actuel ; ce travail devrait impliquer une étude de faisabilité ».

¹² Ils apparaissent dans le document DH-SYSC-I(2016)006 Restreint.

¹³ Voir la partie IV de DH-SYSC-I(2016)003. Voir également doc. DH-SYSC-I(2016)004 concernant les dispositions pertinentes liées aux autres juridictions internationales et régionales.

¹⁴ Voir document DH-SYSC-I(2016)003.

¹⁵ Voir plus récemment, le rapport de la 3^e réunion du DH-SYSC (doc. DH-SYSC(2017)R3, §§ 3–14) et le rapport de la 87^e réunion du CDDH (doc. CDDH(2017)R87, §§ 6–9).

51. Le rapport du CDDH contient une analyse exhaustive des quatre thèmes identifiés¹⁶ (**la procédure de sélection ; le processus d'élection ; les conditions d'emploi et de travail à la Cour ; et les juges ad hoc**), incluant l'examen d'autres modèles. Chaque partie expose les problèmes recensés et les réponses qui pourraient y être apportées dans le cadre des structures existantes, ainsi que les réformes possibles en dehors des structures existantes. Conformément à l'approche suivie par le rapport du CDDH, aux fins de la présente analyse, les réponses possibles en dehors des structures existantes sont celles qui présupposent la création d'un nouveau mécanisme, l'attribution d'une nouvelle fonction à un mécanisme existant ou la suppression d'un mécanisme existant. Comme cela a été noté dans le rapport du CDDH, la distinction entre les propositions nécessitant ou non un amendement à la Convention n'était pas pertinente dans ce contexte, certaines propositions n'étant pas liées aux procédures de la Cour. Le rapport indique toutefois les réponses qui nécessiteraient un amendement à la Convention¹⁷. Dans le rapport, lorsqu'une réponse dans le cadre des structures existantes est retenue face à une réponse en dehors du cadre des structures existantes concernant la même proposition, elles apparaissent toutes les deux sous l'en-tête « dans le cadre des structures existantes ».

52. Il est également rappelé que l'examen des différents thèmes tient compte du fait que **tous les angles et étapes du processus forment un ensemble dont toutes les parties sont imbriquées**. Les éventuelles réponses à un défi à relever en particulier ont pour but de ne pas faire perdre de vue leurs conséquences sur d'autres parties du processus ainsi que sur les fins du présent exercice, qui est de rechercher comment garantir que les meilleurs candidats possibles se présentent, soient sélectionnés, et élus juges à la Cour.

¹⁶ Il a été décidé que la question de la situation de l'adhésion de l'UE à la Convention compte tenu de l'article 6 du projet d'accord d'adhésion, intitulé « Election des juges », ne serait pas traitée dans le contexte de ces travaux.

¹⁷ Comme demandé par le Bureau du CDDH à sa 96^e réunion, voir doc. CDDH-BU(2016)R96, § 7 ii) et le CDDH à sa 87^e réunion, voir doc. CDDH(2017)R87, § 9 iii).

53. Enfin, il convient de mentionner les remarques de l'ancien Président du Panel consultatif, M. John MURRAY, lors de son échange de vues avec les Délégués des Ministres, le 1^{er} mars 2017. Elles pourraient faire office de ligne directrice dans le cadre de cet exercice et de son suivi : « L'une des caractéristiques de ce qui précède est la solidarité de tous les acteurs impliqués dans le processus, travaillant ensemble, pour veiller à soutenir et améliorer le fonctionnement de la Cour [...]. J'espère que la coopération et le dialogue entre le Parlement [ou l'Assemblée parlementaire], le Comité des Ministres et d'autres (avec une contribution du Panel lorsque cela est nécessaire) se poursuivront pour fournir des informations et travailler dans un esprit de solidarité et ne se limiteront pas à l'exercice actuellement mené par le CDDH » (traduction non officielle)¹⁸.

I. LA PROCÉDURE DE SÉLECTION

A. Procédures de sélection nationales

Défis

54. L'Assemblée parlementaire a, au fil des ans, fait usage de son expérience directe tirée de la pratique afin de développer un arsenal de recommandations, à l'intention des Etats Parties, concernant les procédures nationales de sélection des candidats au poste de juge à la Cour¹⁹. L'Assemblée parlementaire dans sa Résolution 1646 (2009), « rappelant sa Recommandation 1649 (2004) relative aux candidats à la Cour européenne des droits de l'homme, [...] réaffirme que le processus de désignation des candidats à la Cour doit être guidé par les principes de procédure démocratique, de transparence et de non-discrimination. En l'absence de véritable possibilité de choix entre les candidats présentés par un Etat partie à la Convention, l'Assemblée rejettera les listes qui lui seront soumises. De plus, l'Assemblée peut rejeter

¹⁸ Voir doc. DH-SYSC-I(2017)016, p. 6.

¹⁹ Voir doc. Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme – Document d'information préparé par le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire – Commission sur l'élection des juges à la Cour, AS/CdH/Inf (2017) 01 rev 7.

des listes n'ayant pas fait l'objet d'une procédure nationale de sélection équitable, transparente et cohérente ». Dans cette résolution, il a également été demandé aux Etats membres de décrire, lorsqu'ils présentent à l'Assemblée les noms des candidats, selon quelles modalités ceux-ci ont été sélectionnés (§ 4.2).

55. Nombre de ces recommandations ont été incorporées aux Lignes directrices du Comité des Ministres sur la sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme²⁰ (« les Lignes directrices ») qui ont été préparées par le CDDH par le biais de son Groupe de travail *ad hoc* sur les pratiques nationales de sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme (CDDH-SC). Les Lignes directrices, ainsi que les exemples de bonnes pratiques qui les accompagnent, s'appliquent aux procédures nationales pour la sélection des candidats au poste de juge à la Cour. Elles tendent à couvrir toutes les étapes de cette procédure, y compris l'établissement de la procédure, l'identification des critères applicables pour l'inclusion des candidats sur une liste, la composition et les procédures de l'organe de sélection chargé de recommander les candidats à l'autorité décisionnelle finale et le rôle de cette dernière. Elles s'appliquent préalablement à la présentation d'une liste de candidats proposée au Panel consultatif et par conséquent également avant que la liste soit soumise à l'Assemblée parlementaire. Les Lignes directrices prévoient également qu'« il est demandé aux Hautes Parties contractantes de communiquer au Panel des informations concernant la procédure nationale de sélection lorsqu'elles lui transmettent les noms et les curriculum vitae des candidats » (nouvelle partie VI).

56. Tout au long des travaux intergouvernementaux pour l'élaboration de ce rapport, il a été relevé que les procédures de sélection nationales peuvent être considérées comme la partie la plus importante du processus. Si l'ensemble des trois candidats sur

²⁰ Voir doc. CM(2012)40, 29 mars 2012, tel qu'amendé le 26 novembre 2014.

la liste sont de la « plus haute qualité possible »²¹ cela signifierait au moins que toute procédure ultérieure aboutirait à l'élection d'un candidat hautement qualifié²². De même, la Cour a noté que les procédures nationales de sélection et les pratiques suivies « doivent respecter les conditions nécessaires pour susciter l'intérêt et la confiance des candidats possédant les plus hautes qualifications, et assurer une évaluation équitable et objective des qualifications professionnelles des candidats, de leur expérience et de leurs compétences ainsi que de leur aptitude à exercer la haute fonction de juge d'une cour internationale, afin que tous les candidats dont le nom figure sur la liste satisfassent pleinement aux critères requis »²³.

57. Il semble toutefois que d'importants défis persistent. Au cours de l'échange de vues du DH-SYSC avec tous les acteurs concernés qui s'est tenu le 26 avril 2016, il était plus qu'évident que **les procédures de sélection nationales demeurent parmi les questions les plus cruciales de la présente réflexion**. Il convient en outre de rappeler qu'au cours de l'élaboration du rapport du CDDH²⁴, il a été mentionné que la qualité des listes n'a pas été adéquate dans plusieurs cas. Certaines contributions reçues dans le cadre des travaux préparatoires actuels souscrivent à cette conclusion. Des

²¹ Voir le Préambule des Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, adoptées le 28 mars 2012.

²² Voir également le discours d'ouverture prononcé par l'ancien Président de l'Assemblée parlementaire et membre actuel de la Commission sur l'élection des juges à la Cour (AS/Cdh) à la Conférence de haut niveau sur « la mise en œuvre de la Convention européenne sur les droits de l'homme, notre responsabilité partagée » tenue à Bruxelles les 26–27 mars 2015, Actes de la conférence de Bruxelles, p. 20 : « Afin que l'autorité des conclusions de la Cour puisse être reconnue, en particulier par ses pairs au niveau national, l'Assemblée doit être en position d'élire des juges qui ont une stature et une expérience appropriées. Par conséquent, il est, selon moi, non seulement nécessaire de s'assurer que les procédures de sélection nationales soient rigoureuses, justes et transparentes [...] ».

²³ Voir § 13 de la contribution de la Cour.

²⁴ Contribution de M. Christoph Grabenwarter, doc. GT-GDR-F(2014)018, également reproduit dans le doc. DH-SYSC-I(2016)001, pp. 2–6.

préoccupations ont été avancées en ce qui concerne des pratiques s'écartant des Lignes directrices, telles que le manque de confidentialité dans certains cas, qui peut être préjudiciable à la réputation des candidats ou un facteur dissuasif de se présenter ; l'insuffisante motivation de la décision de sélection ; l'absence d'entretien ; l'influence politique (ou l'apparence d'une telle influence) dans la Commission de sélection ou dans le processus décisionnel. Ces manquements ont mené au rejet d'une liste par l'Assemblée parlementaire dans certains cas.

Réponses possibles dans le cadre des structures existantes

58. Le CDDH souligne **l'importance de la pleine mise en œuvre des Lignes directrices**. En particulier et tel que cela avait été envisagé²⁵, des travaux de suivi devraient être menés. Ce suivi reste dans le cadre des structures existantes et ne nécessite aucun amendement à la Convention.

59. Ces travaux de suivi devraient tenir compte du fait qu'il est nécessaire de **préserver les particularités des systèmes nationaux**. Toutefois, à la lumière des préoccupations importantes exprimées dans le § 57 ci-dessus, une première étape pourrait être de mettre à jour les exemples de bonnes pratiques des Lignes directrices. En effet, durant la discussion et dans certaines contributions nationales écrites, de bonnes pratiques récentes ont été mises en avant. Elles concernent en particulier l'établissement et la composition des organes nationaux de sélection, qui, pour de nombreux experts, sont au cœur de la procédure de sélection. Ces organes garantissent la légitimité du processus de sélection et la crédibilité des candidats. D'autres pratiques sont destinées à contenir l'influence politique dans le processus de sélection. **Mettre ces pratiques en avant aiderait à prévenir les manquements susmentionnés et en particulier l'influence politique dans le processus de sélection**. La mise à jour des bonnes pratiques pourrait être menée en coopération avec le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire²⁶.

²⁵ Voir §104 du rapport du CDDH (doc. CDDH(2015)R84 Addendum I).

²⁶ Tel que cela a été relevé dans le rapport du CDDH, le Secrétariat de la Commission de l'Assemblée parlementaire sur l'élection des juges à la Cour

60. **La mise à jour des Lignes directrices** (y compris des bonnes pratiques nationales) ou l'élaboration d'une recommandation énonçant les caractéristiques essentielles que devrait présenter toute procédure de sélection au niveau national (tel qu'un appel à candidatures, la composition et le statut de l'organe de sélection national et une procédure stable établie à l'avance) pourrait constituer une étape supplémentaire uniquement si cela devait s'avérer nécessaire²⁷.

61. Pour faciliter ces travaux et sur la base des informations à sa disposition²⁸, le Secrétariat a préparé un tableau contenant les données les plus récentes disponibles par pays. (voir document DH-SYSC(2017)017)²⁹.

européenne des droits de l'homme a confirmé qu'il était disposé à participer à tout examen des procédures nationales de sélection en coopération avec le CDDH. Il devrait aussi être envisagé de mener cette activité en coopération avec le Secrétariat du Panel consultatif (§104 du rapport du CDDH).

²⁷ Voir également la contribution de la Cour, § 15 : "[L]'idée de conférer plus de force à ces directives, ou à leurs aspects essentiels, n'est pas à exclure ».

²⁸ Contributions nationales reçues à ce jour ; la compilation des réponses au questionnaire sur les pratiques nationales pour la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, préparée dans le cadre des travaux du CDDH-SC et le résumé et l'analyse préliminaire des réponses au questionnaire ; les informations fournies par les Etats membres à l'APCE avec la présentation de la liste, les informations fournies dans le contexte des suites données à la Déclaration de Brighton (doc. DH-SYSC-I (2016)002).

²⁹ Compte-tenu d'une première analyse, il semble que dans 36 Etats membres sur 47, un appel aux candidatures est largement rendu disponible au public (Ligne directrice III.2.) ; l'organe responsable pour recommander les candidats est composé de manière équilibrée dans 30 Etats membres sur 47 (Ligne directrice IV.1.) ; tous les membres ont la possibilité de participer de manière équitable à la décision de l'organe dans 14 Etats membres sur 47 (Ligne directrice IV.4.) ; tout écart de la part du décideur final de la recommandation de l'organe de sélection est justifié dans 3 Etats membres sur 47 (Ligne directrice V.1.).

B. Les critères de sélection

62. Les juges doivent réunir les conditions prévues à l'**article 21 de la Convention**. Les critères requièrent les juges de jouir de la plus haute considération morale, de réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou d'être des juristes possédant une compétence notoire, de siéger à titre individuel et de n'exercer aucune activité incompatible avec les exigences d'indépendance, d'impartialité ou de disponibilité requise par une activité exercée à plein temps.

i) Les exigences linguistiques

63. **Le CDDH exclut toute modification des exigences linguistiques**, rappelant qu'il y a certaines exigences minimales incontournables pour que les juges soient opérationnels dans une juridiction internationale dont les deux langues officielles sont le français et l'anglais. Cette question a également été abordée dans le contexte des travaux précédemment menés par le CDDH-SC au cours desquels il a été convenu que si la maîtrise d'une langue officielle est requise, seule la connaissance passive de l'autre langue – notamment la capacité à lire et assimiler des textes juridiques tels que les arrêts de la Cour et les notes relatives aux affaires – est nécessaire³⁰.

ii) La durée du mandat

Défis

64. Le CDDH décide que la durée du mandat doit préserver l'indépendance des juges et la stabilité institutionnelle de la Cour. **Un mandat (trop) long peut décourager un certain nombre de candidats autrement très qualifiés**, en particulier lorsqu'ils prennent en compte l'évolution de leur carrière ou d'autres raisons personnelles prévisibles. Le CDDH a ainsi considéré que la question méritait d'être davantage explorée.

³⁰ Voir doc. CDDH-SC(2012)R2, § 3 ; voir également la contribution de la France dans le doc. DH-SYSC-I(2017)013.

65. Il est rappelé que le mandat actuel non renouvelable de neuf ans des juges de la Cour a été introduit par le **Protocole n° 14** pour « renforcer leur indépendance et leur impartialité, comme le souhaite notamment l'Assemblée parlementaire dans sa Recommandation 1649 (2004) »³¹. Ce changement a fait écho à la conclusion du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle, « les dispositions actuelles traitant du mandat des juges devraient être modifiées afin de disposer qu'ils sont élus pour un mandat unique sans possibilité de réélection ». Il a été relevé que les préoccupations relatives au mandat de neuf ans qui pourrait notamment être un obstacle pour la carrière de juges plus jeunes pourraient être apaisées dans le cadre des réponses apportées en ce qui concerne la reconnaissance des états de service en tant que juge à la Cour et les perspectives d'emploi futur (voir III. ci-dessous).

Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes

66. La solution consistant à introduire un mandat plus long (par exemple d'une durée de 12 ans)³² présenterait l'intérêt d'assurer une certaine continuité au sein de la Cour et, en outre, de mieux garantir l'indépendance de la Cour³³.

67. Toutefois, comme cela a été relevé par le Représentant du Greffe de la Cour, pendant la période post-Protocole n° 14, 10 juges ont démissionné avant la fin de leur mandat, pour des raisons professionnelles ou familiales. D'un autre côté, certains experts craignent l'impact de cette option dans la situation où un « candidat moins qualifié » siégerait à la Cour. En outre, un long engagement dans des fonctions juridictionnelles qui engendre l'interruption d'une carrière à l'échelle nationale pourrait avoir un éventuel effet dissuasif.

³¹ Rapport explicatif du Protocole n° 14 à la CEDH, § 50.

³² Voir la contribution de M. Christoph Grabenwarter dans le document DH-SYSC-I(2016)001 ; voir également les remarques de l'ancien Président du Panel consultatif, M. John Murray, dans le doc. DH-SYSC-I(2017)016, p. 7.

³³ Rapport du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des droits de l'homme, EG Court(2001)1, § 89.

68. L'option consistant à **répartir un mandat long en un certain nombre de périodes régulières** (par exemple, deux périodes de six ans) à l'issue desquelles il est demandé aux juges s'ils veulent continuer de servir la Cour a été considérée comme un moyen d'atténuer les effets d'un mandat plus long. Ceci permettrait à un juge de déclarer en avance son intention de ne servir que pendant 8 des 12 années pendant lesquelles il lui est possible de rester à la Cour. Il a été noté que si cette option devait être retenue, la décision de renouveler le mandat devrait uniquement relever du juge concerné afin de le/la protéger de toute pression induite. Toutefois, cette option pourrait toujours rendre le moment où les juges décident de quitter la Cour imprévisible pour la Cour.

69. Le CDDH a estimé que les deux propositions avaient du mérite mais a décidé que **la durée actuelle, qui n'a été introduite que récemment par le Protocole n° 14, devait être préservée**. Il a considéré toutefois que l'analyse future des effets de la durée actuelle qui peuvent être un facteur décourageant pour des candidats potentiels ainsi que des aspects positifs et négatifs des alternatives possibles pourrait être menée.

iii) Un âge minimum ou un niveau minimum d'expérience juridique pour les candidats

Défis

70. Le CDDH avait noté que l'introduction formelle d'un âge minimum pour les candidats pourrait être un sujet de préoccupation à examiner en lien avec la nécessité de mettre l'accent sur une expérience et une ancienneté suffisantes au niveau national³⁴. La question d'un âge maximum n'a pas été étudiée :

³⁴ Au 27 octobre 2017, les profils des juges de la Cour sont principalement divisés entre trois catégories distinctes : les juges, agents publics, juristes et universitaires. Parmi les 47 juges siégeant actuellement à la Cour, 20 ont un profil de juge, 13 ont été agents publics, 7 ont un profil universitaire, et un est issu du secteur des organisations non gouvernementales (ONG). En outre, 6 des juges de la Cour ont un profil mixte. Parmi eux, 3 ont un profil d'universitaire et d'agent public ; un a été juge et agent public tandis qu'un autre a été universitaire et juriste d'entreprise. Enfin, un juge a été à la fois juge, agent public et universitaire.

lorsque le Protocole n° 15 entrera en vigueur, les candidats devront être âgés de moins de 65 ans à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue par l'Assemblée parlementaire (article 2 du Protocole).

Réponses éventuelles en dehors du cadre des structures existantes

71. Le CDDH décide que **l'introduction formelle d'un âge minimum pour les candidats ne devrait pas être envisagée compte tenu de la diversité des systèmes nationaux**. Il faudrait néanmoins insister sur l'importance de justifier d'une expérience pratique (juridictionnelle) suffisante en droit national, tel qu'il a été relevé précédemment dans le rapport du CDDH³⁵ et comme cela a été souligné dans les récentes contributions reçues à la suite de l'appel public. Une mention explicite de la nécessité pour les candidats de bénéficier d'une expérience (juridique) étendue a été écartée.

72. Cette exigence est également étroitement liée à l'obligation de réunir « les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires » ou à la qualité de « jurisconsulte possédant une compétence notoire », prévue à l'article 21 § 1 de la Convention. Il a été rappelé en outre que le CDDH dans son rapport susmentionné, a souligné l'importance d'une qualification supplémentaire, à savoir la « connaissance du droit international général », et a conclu qu'il fallait se pencher sur la question de savoir si ces deux exigences devaient être énoncées plus clairement dans la Convention³⁶.

73. Le CDDH a examiné s'il était nécessaire de formaliser l'importance de ces deux qualités soit dans la Convention, soit par le biais d'une révision des Lignes directrices. Il a noté que les deux exigences sont déjà mentionnées dans les Lignes directrices II.2. et II.4.³⁷ et a décidé que ces exigences sont stipulées de manière

³⁵ Doc. CDDH(2015)R84 Addendum I, § 105.

³⁶ *Ibid.*, voir § 117.

³⁷ Selon lesquelles : « 2. Les candidats doivent réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire ; 4. Il est nécessaire que les candidats aient des connaissances du ou des systèmes légaux et en droit international public. Une expérience juridique pratique est également souhaitable ».

adéquate dans la Convention lue conjointement avec les Lignes directrices et qu'aucun amendement de ces textes n'est nécessaire. En outre, des orientations utiles ont été données dans le cadre de l'interprétation de l'article 21 § 1 par le Panel consultatif.

74. Bien que l'exigence d'un âge minimum se rapporte à la nécessité, pour occuper un poste de juge à la Cour de justifier d'une certaine expérience de vie, les discussions du Groupe de rédaction ont démontré qu'**il serait inapproprié d'établir une limite d'âge qui ne correspondrait à la réalité et aux besoins dans l'ensemble des 47 Etats Parties**. Ceci est le cas même si le fait de justifier d'un âge minimum de 40 ou de 45 ans est une condition pour exercer dans beaucoup de hautes juridictions nationales. De manière similaire, **le fait de disposer d'une expérience (juridique) professionnelle est un avantage, mais la durée de celle-ci ne devrait pas être un prérequis, afin de ne pas mettre en péril la diversité au sein de la Cour**.

iv) Egalité des sexes

75. La Convention n'exige pas qu'il y ait une représentation égale des deux sexes au sein de la Cour. Toutefois, les listes de candidats des Etats membres doivent en règle générale contenir un candidat de chaque sexe³⁸ dans l'objectif d'atteindre une représentation équilibrée des deux sexes parmi les juges de la Cour. Cet aspect est donc pris en considération dans le processus de sélection et d'élection des juges. Le CDDH considère que cet aspect est pris en compte de manière adéquate et n'émet donc pas de propositions ou d'amendement à ce sujet.³⁹

v) L'exigence de présenter une liste de trois candidats

Défis

76. La difficulté de présenter une liste de trois candidats de « la plus haute qualité possible », a été relevée. Il a été décidé que la

³⁸ Voir la résolution de l'Assemblée parlementaire 1366 (2004), tel que modifiée par ses résolutions 1426(2005), 1627 (2008) et 1841 (2011).

³⁹ Voir II.8 des Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

question du nombre de candidats méritait d’être examinée plus avant non seulement à la lumière des difficultés susmentionnées mais également en vue de l’examen du système de sélection et d’élection dans son ensemble.

Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes

77. La question d’une **liste à un candidat** a été examinée à la lumière de la proposition de David KOSAŘ⁴⁰, lequel fait valoir que le passage à un candidat faciliterait le processus de sélection, que cela clarifierait les responsabilités des acteurs concernés et que les Etats ne pourraient plus reprocher à l’Assemblée parlementaire de ne pas choisir le candidat le mieux qualifié. De son point de vue, une telle mesure contraindrait le gouvernement concerné à présenter les meilleures candidatures et augmenterait les chances que les candidats de haut niveau soient enclins à participer au processus de recrutement. Si ce modèle n’a pas été retenu, une solution alternative a été mise en avant, à savoir la possibilité pour la Commission sur l’élection des juges de l’Assemblée parlementaire (« la Commission sur l’élection des juges ») de présenter un candidat unique à l’Assemblée plénière (voir §§ 136–137 ci-dessous).

78. En ce qui concerne le **modèle à deux candidats**, certains experts ont noté que cette option pourrait mettre un terme à la difficulté de trouver trois candidats qualifiés, accroître le niveau de compétition et permettre de présenter les candidats les plus qualifiés. Toutefois, il a été dit que dans la pratique, le pluralisme mis en avant dans le modèle de la liste à deux candidats serait artificiel compte tenu de la nécessité de respecter l’égalité des genres.

79. Toutefois, le Groupe de rédaction est convenu qu’il faudrait prendre en considération la possibilité, sans modifier la Convention, de présenter une liste de moins de trois candidats lorsqu’un Etat a invoqué des circonstances exceptionnelles rendant

⁴⁰ David Kosař, “Selecting Strasbourg Judges : A Critique” dans *Selecting Europe’s Judges, A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*, sous la dir. de Michal Bobek, Oxford University Press, 2015, p. 160.

impossible la présentation de trois candidats suffisamment qualifiés. Cette hypothèse a été examinée au regard de la condition que, l'Etat concerné doit fournir une justification appropriée que tous les efforts nécessaires ont été entrepris et avancer des raisons objectives pour justifier de ces circonstances exceptionnelles, y compris des motifs basés sur les caractéristiques de la procédure de sélection nationale concernée. Il a été noté également que selon la Cour, « l'exigence de présentation d'une liste de trois candidats doit être maintenue, sans préjudice de la prise en compte d'éventuelles solutions de rechange susceptibles d'apparaître ultérieurement. Elle observe que la question de la liste de trois candidats est étroitement liée, notamment, à la qualité des procédures de sélection nationales » (§ 10 de la contribution de la Cour). Le DH-SYSC a chargé le Secrétariat de solliciter l'avis de la DLAPIL sur les modalités de cette option et la nécessité d'amender la Convention (voir la question 1 dans le document DH-SYSC-I(2017)012REV)⁴¹. La DLAPIL a conclu que « l'obligation de présenter pour élection par l'Assemblée une liste contenant les noms de trois candidats est impérative ; il ne peut y être renoncé et elle ne peut faire l'objet de dérogations même en des circonstances exceptionnelles. Seul un amendement formel de la Convention par les Hautes Parties contractantes pourrait supprimer cette condition » (voir §§ 4–11 de l'avis juridique, doc. DH-SYSC-I(2017)015). **Le CDDH se prononce en faveur du modèle de trois candidats, puisque toute modification du système actuel exigerait un amendement de la Convention.**

C. Le rôle du Panel consultatif dans le processus de sélection et d'élection

Défis

80. Le 10 novembre 2010, le Comité des Ministres a adopté la Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme⁴². Se référant à « la

⁴¹ Voir question 1 dans doc. DH-SYSC-I(2017)012REV .

⁴² Le Panel consultatif est composé de sept personnalités. En septembre 2017, les membres sont Mme Nina Vajic – Présidente (Croatie), M. Christoph Grabenwarter (Autriche), Mme Lene Pagter Kristensen

responsabilité des Hautes Parties contractantes à la Convention d'assurer une procédure nationale de sélection équitable et transparente », le Comité des Ministres s'est déclaré convaincu que « la création d'un Panel d'experts chargé de formuler des avis sur l'adéquation des candidats que les Etats membres entendent proposer à la fonction de juge à la Cour constituerait un mécanisme adéquat à cet égard ». Cela met en évidence le fait que le rôle premier du Panel consultatif est de fournir des avis aux Etats au cours du processus de sélection des candidats. Conformément à la résolution, **le mandat du Panel consultatif est de formuler des avis, à titre confidentiel, à l'intention des Etats parties sur la question de savoir si les candidats à l'élection à la fonction de juge à la Cour remplissent les critères prévus par l'article 21 de la Convention.** Aux termes de la résolution précitée, « 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 reconnues, qui siègeront en leur qualité personnelle. La composition du Panel est équilibrée du point de vue géographique et de la parité hommes-femmes ».

81. Le rapport du CDDH de 2013 sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif évoquait notamment des questions de procédure, les interactions entre les divers acteurs impliqués dans le processus, les motivations des avis du Panel et la confidentialité du processus. Il a généralement été admis que **les travaux du Panel consultatif sont une garantie additionnelle utile pour s'assurer que les candidats proposés pour le poste de juge à la Cour soient du plus haut niveau**⁴³. Le rapport a été commenté par la Cour⁴⁴. Après la présentation du rapport, le Comité des Ministres a adopté la Résolution CM/Res(2014)44 modifiant la Résolution CM/Res(2010)26 afin de prendre en compte certaines

(Danemark), Mme Maria Gintowt-Jankowicz (Pologne), M. Maarten Feteris (Pays-Bas), M. Paul Mahoney (Royaume-Uni), M. Bernard Stirn (France).

⁴³ Document CDDH(2013)R79, Addendum II, § 55.

⁴⁴ Document DD(2014)513, 16 avril 2014.

des recommandations du CDDH⁴⁵. Il a également amendé les Lignes directrices, précisant que **les Etats devraient transmettre leur liste de candidats à l'Assemblée parlementaire après avoir obtenu l'avis du Panel consultatif sur la capacité des candidats à remplir les exigences de la Convention.**

82. Le Panel consultatif a publié, le 11 décembre 2013⁴⁶, son premier rapport d'activité pour la période 2010–2013. Le deuxième rapport d'activité du 25 février pour la période 2014–2015 a été rendu public le 24 juin 2016⁴⁷. Le troisième rapport d'activités pour la période 2016-2017 a été rendue publique le 30 juin 2017⁴⁸.

83. Au regard de l'expérience pratique découlant des deuxièmes et troisièmes rapports d'activités ainsi que des vues exprimées dans le contexte de la rédaction du rapport du CDDH⁴⁹, il apparaît que le Panel estime qu'il est confronté à des défis en ce qui concerne son rôle dans la procédure de sélection.

- **Les avis ne sont pas toujours suivis** : durant la période comprise entre janvier 2014 et juin 2017, parmi les 29 listes examinées par le Panel, dans 9 cas les candidats ont été maintenus sur la liste en dépit des avis négatifs du Panel.
- **La nécessité d'organiser des réunions afin de mener à bien ses missions** : à l'origine, il n'était pas prévu que le Panel se réunisse régulièrement afin de mener ses activités. Toutefois, les

⁴⁵ Une mention explicite des Lignes directrices du Comité des Ministres et la recommandation de transmettre les listes de candidats au Panel trois mois au moins avant l'expiration du délai imparti pour soumettre la liste de candidats à l'Assemblée parlementaire, voir les §§ 38 et 48 du rapport du CDDH sur les réexamen du fonctionnement du Panel consultatif.

⁴⁶ Rapport final d'activités à l'attention du Comité des Ministres (2010–2013), Document Advisory Panel (2013)12 FR ; également en conformité avec les commentaires du CDDH sur le manque perçu de visibilité (§ 50 du rapport du CDDH de 2013).

⁴⁷ Deuxième rapport d'activités à l'attention du Comité des Ministres (2014–2015), document Panel consultatif (2016)1.

⁴⁸ Troisième rapport d'activités à l'attention du Comité des Ministres (2016–2017), document Panel consultatif(2017)2

⁴⁹ Contribution de M. Christoph Grabenwarter, doc. GT-GDR-F(2014)018, également reproduite dans le doc. DH-SYSC-I (2016)001, pp. 2–6.

membres du Panel considèrent que, bien qu'un échange d'informations ainsi que la transmission d'avis puissent se faire et se fassent efficacement par écrit, un échange de vues constructif et fructueux ne peut, dans certaines circonstances, se faire qu'en réunion⁵⁰.

- **Les moyens financiers pour un bon fonctionnement du Panel :** pour le moment, il ne dispose pas de moyens suffisants s'il devait se réunir régulièrement. Pour 2014 et 2015, la ligne budgétaire prévue pour le Panel dans le budget ordinaire du Conseil de l'Europe s'élevait à 18 400 euros par an. Ce montant couvrait à peine les coûts de deux réunions. La DLAPIL fournit des services de secrétariat au Panel, en plus de ses missions statutaires et sans aucune compensation. La charge de travail sans précédent de 2014–2015 n'a pu être traitée efficacement que grâce à des ressources budgétaires supplémentaires provenant du budget de la Cour qui ont permis le recrutement sur une courte durée d'un juriste temporaire⁵¹. Le budget du Panel pour 2016–2017 s'élève à 16 900 euros par an, qui comme lors de la période 2014–2015, n'a pas permis de couvrir le coût effectif des activités du Panel⁵².
- **Des difficultés à se prononcer sur des cas problématiques sans entretien** en dépit de la possibilité de demander des informations supplémentaires.

84. Les travaux du Panel consultatif et les défis susmentionnés ont été discutés de manière détaillée durant la préparation de ce rapport. Les réponses identifiées par le CDDH concernent le rôle du Panel et la procédure suivie ainsi que sa coopération avec l'Assemblée parlementaire.

⁵⁰ Voir le Deuxième rapport d'activités à l'attention du Comité des Ministres, § 28.

⁵¹ *Ibid.*, § 32.

⁵² Voir le Troisième rapport d'activités à l'attention du Comité des Ministres, § 31.

i) Le rôle du Panel consultatif dans le processus de sélection

Réponses dans le cadre des structures existantes

85. Le CDDH confirme les conclusions auxquelles il était parvenu en 2013, à savoir que l'existence du Panel consultatif a eu un impact positif sur l'amélioration de la procédure de sélection nationale. Tel qu'il est également mentionné par l'ancien Président du Panel, M. John MURRAY, « la seule création du Panel par le Comité [des Ministres] a eu un impact. Les Gouvernements, alors qu'ils ne l'auraient peut-être pas fait auparavant, commencent désormais à avoir une meilleure compréhension du besoin de rechercher minutieusement et sélectionner les candidats qu'ils présentent. Il semble y avoir une prise de conscience croissante du besoin de se conformer aux critères de la Convention pour l'élection à la Cour de manière substantielle. Je pense que l'existence même du processus de soumettre la liste des candidats au Panel, d'avoir à considérer et attendre le résultat de l'évaluation du Panel a renforcé l'ensemble du processus de sélection » (traduction non officielle)⁵³.

86. Par conséquent, **le CDDH décide que le rôle premier du Panel qui est de donner un avis confidentiel sur les candidats, devrait être préservé. La proposition de rendre contraignants les avis rendus par le Panel n'a pas été retenue par le CDDH, estimant que cela irait à l'encontre de la nature consultative du Panel.**

87. De façon similaire, **l'idée d'une participation du Panel aux entretiens nationaux de sélection a été rejetée.** Le CDDH note toutefois que certains Etats ont proposé un **renforcement de l'interaction avec le Panel** avant la prise de décision finale. De telles pratiques ont également été envisagées par le CDDH dans son rapport de 2013⁵⁴. Cette interaction est à encourager. Il serait utile

⁵³ Voir doc. DH-SYSC-I(2017)016, p. 6.

⁵⁴ Voir doc. CDDH(2013)R79, Addendum II, § 60 b. et c. : « il est suggéré qu'un candidat donné soit discrètement informé, par le gouvernement concerné, d'un avis du Panel consultatif selon lequel il/elle ne remplit pas les conditions d'exercice des fonctions, laissant ainsi l'opportunité au candidat de retirer sa candidature ; Il est suggéré que le Panel consultatif fournisse au gouvernement concerné un avis écrit confidentiel exposant les

que les modalités pratiques existantes de communication entre les Etats et le Panel consultatif soient présentées dans les travaux de suivi envisagées concernant les procédures de sélection nationales (voir §§ 58–60 ci-dessus).

88. **La possibilité d'effectuer des entretiens avec le Panel consultatif⁵⁵ (même en cas de circonstances exceptionnelles) n'a pas été retenue.** Il a été argué, entre autres, que cette option irait à l'encontre du rôle du Panel consultant les Etats et prolongerait le processus de sélection. Le renforcement de l'interaction entre le Panel et la Commission sur l'élection des juges devrait compenser l'absence d'entretiens. La possibilité pour le Panel d'auditionner les candidats dans des circonstances exceptionnelles a été jugée discriminatoire à l'égard d'autres candidats potentiels⁵⁶.

89. Une autre question cruciale est celle du **cas où les gouvernements ne soumettent pas la liste au Panel avant sa présentation à l'Assemblée.** Cette problématique a été étudiée à la lumière de trois incidents en 2016 dans lesquels les listes ont été transmises quasi simultanément aux deux instances ou en contournant totalement le Panel consultatif. Ces listes ont été rejetées par l'Assemblée. Il a également été noté que, suite à ces incidents, la situation s'est considérablement améliorée. Dans deux cas, les listes contiennent des candidats de remplacement sur lesquels le Panel n'avait pas eu la possibilité d'exprimer un avis, soit parce que le gouvernement concerné n'avait pas attendu cet avis, soit parce qu'il n'avait les curriculum vitae des candidats de

raisons spécifiques pour lesquelles il considère qu'un candidat donné ne remplit pas les critères pour l'élection ».

⁵⁵ Voir contribution de la France, doc. DH-SYSC-I(2017)013.

⁵⁶ Lors de son échange de vues avec les Délégués des Ministres le 1^{er} mars 2017, l'ancien Président du Panel note : « En ce qui concerne la question des entretiens, j'ai l'esprit ouvert sur les entretiens des candidats par le Panel. Je suppose que si le Panel avait les installations et un budget modeste afin d'effectuer des entretiens lorsque l'on pensait que cela serait bénéfique, cela aurait probablement contribué à l'expérience. Ce n'est pas essentiel pour l'évaluation des candidats par le Panel car nous n'évaluons pas les candidats en fonction du mérite mais si on nous avait donné un tel mandat, les entretiens seraient certainement essentiels » (voir doc. DH-SYSC-I(2017)016, p.12).

remplacement au Panel. Dans le troisième cas, le gouvernement a soumis simultanément la liste des candidats au Panel et à l'Assemblée ; le Panel a donc suspendu immédiatement son examen de la liste.

90. A la lumière de ce qui précède, **la possibilité de garantir la consultation systématique du Panel avant la transmission de la liste à l'Assemblée parlementaire a été examinée.** En effet, la Ligne directrice VI.1 est pour l'instant rédigée comme suit : « les Hautes Parties contractantes devraient transmettre leur liste de candidats à l'Assemblée parlementaire après avoir obtenu l'avis du Panel consultatif sur la capacité des candidats à remplir les exigences de la Convention ». Il a été envisagé de l'amender, pour indiquer qu'en l'absence de consultation du Panel, la liste serait automatiquement rejetée. **Cette proposition n'a pas été retenue tandis que l'importance d'observer la Ligne directrice VI.1. a été soulignée.** Une révision du Règlement de l'Assemblée pourrait également être examinée à cette fin. Il est également mentionné que **le renforcement de l'interaction avec la Commission sur l'élection des juges pourrait permettre d'éviter ces situations.**⁵⁷

91. Enfin, en ce qui concerne les moyens alloués au Panel consultatif, le CDDH est convenu que **le Panel devrait se voir octroyer les ressources nécessaires et sa propre ligne budgétaire afin de mener à bien ses travaux.**

ii) L'interaction avec la procédure de l'Assemblée parlementaire

Réponses en dehors du cadre des structures existantes

92. Le CDDH a examiné le rôle du Panel par rapport à l'Assemblée parlementaire compte tenu des contributions de la Belgique et de l'Estonie (voir leur présentation détaillée dans le document DH-SYSC-I(2017)010, §§ 58–65).

93. La proposition de la Belgique consiste à prévoir la présence des membres du Panel lors de l'audition des candidats par la Commission sur l'élection des juges sans droit d'intervention ni droit de vote. La présence du Panel à l'entretien lui permettrait de

⁵⁷ Voir également les remarques de l'ancien Président du Panel, doc. DH-SYSC-I(2017)016, p. 11.

confirmer ou d'infirmer sa vision initiale et d'éclairer les membres de la Commission sur l'élection des juges. Cela permettrait également de combiner l'aspect politique et l'expertise, et de renforcer ainsi la motivation des deux instances.

94. L'Estonie a proposé d'intégrer le Panel, c'est-à-dire les membres du Panel, à la procédure devant l'Assemblée⁵⁸. L'intégration du Panel dans la Commission sur l'élection des juges signifierait que le mandat du Panel ne consisterait plus à donner un avis préalable aux Etats mais à conseiller la Commission sur l'élection des juges (le Panel conserverait son rôle consultatif), ou que ses membres agiraient sur un pied d'égalité avec les membres de la Commission (intégration totale). D'après la proposition, cette intégration peut prendre différentes formes.

95. Les avantages de la proposition de l'Estonie, peuvent se résumer ainsi :

- Cela réduirait la durée du processus de sélection.
- Cela simplifierait la procédure et réduirait les niveaux de conflit possibles entre les différentes instances participant à la procédure de sélection/élection. Plutôt que trois niveaux différents de prise de décision, il n'y en aurait que deux, l'un à un niveau national et l'autre à un niveau international.
- La contribution du Panel deviendrait plus effective et transparente car ses membres pourraient participer activement à l'audition des candidats et évaluer leurs qualifications et leurs compétences professionnelles. De même, la Commission sur l'élection des juges bénéficierait de l'expertise des membres du Panel pour la conduite des entretiens.

⁵⁸ L'ancien Greffier de la Cour avait envisagé une telle intégration même si on ignore à laquelle des deux options identifiées ci-dessus il faisait référence : « Une idée pourrait être par exemple d'intégrer les membres du Panel consultatif de juges dans la procédure devant l'Assemblée parlementaire » a noté Erik Fribergh, ancien Greffier de la Cour dans « The European Convention and Court of Human Rights : our shared treasures », HRLJ, Vol. 35, n° 9–12, p. 313–318.

96. Le CDDH ne retient pas la proposition de l'Estonie, estimant qu'elle modifierait fondamentalement le rôle consultatif du Panel (voir § 86 ci-dessus). Il considère en revanche, conformément à la proposition de la Belgique, que **le renforcement de l'interaction entre le Panel et la Commission sur l'élection des juges bénéficierait considérablement à l'ensemble du processus.**

97. Il a été rappelé que la communication entre le Panel et l'Assemblée est régie par la Résolution (2010)26 du Comité des Ministres qui dispose que « lorsqu'une liste de trois candidats nommés par une Haute Partie contractante est examinée conformément à l'article 22 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Panel met à disposition par écrit à l'Assemblée parlementaire son avis sur la question de savoir si les candidats remplissent les critères prévus par l'article 21 § 1 de la Convention. Cette information est confidentielle ». **D'après les informations figurant dans le Deuxième rapport d'activités du Panel, dans six cas, les candidats ont été maintenus sur la liste malgré un avis défavorable du Panel. L'Assemblée parlementaire n'a rejeté qu'une seule de ces listes et a accepté toutes les autres. Dans deux cas, les candidats dont le Panel avait considéré qu'ils ne remplissaient pas les critères de l'article 21 § 1 de la Convention ont été recommandés par la Commission sur l'élection des juges.**

98. Le Panel consultatif a pris des mesures afin de renforcer la communication avec l'Assemblée parlementaire, notamment en fournissant à son Secrétariat des clarifications concernant ses avis par l'intermédiaire de son propre Secrétariat. Il a été noté à cet égard qu'une approche plus directe et horizontale dans l'interaction entre ces deux organes favoriserait la réalisation de cet objectif⁵⁹. La possibilité donnée au Panel consultatif d'exposer de manière orale son point de vue sur les candidats à la Commission sur l'élection des juges pourrait contribuer à ce que l'avis de la Commission soit rendu en meilleure connaissance de cause, dans le respect du principe de confidentialité⁶⁰.

⁵⁹ Voir également les remarques de M. Murray dans le doc. DH-SYSC-I(2017)016, p. 5.

⁶⁰ Lors de l'échange de vues avec le DH-SYSC-I, M. Sawicki a noté qu'il n'y avait « rien dans les Lignes directrices existantes de la Commission sur

99. Le Président du Panel consultatif de l'époque ainsi que le Secrétaire Général de l'Assemblée partagent les mérites de cette coopération⁶¹. Selon les informations fournies par le Secrétaire Général de l'Assemblée lors de la 3^e réunion du Groupe de rédaction, confirmées par le Président du Panel consultatif de l'époque au cours de son échange de vues avec les Délégués des Ministres le 1^{er} mars 2017, il est envisagé que le Président du Panel ou son/sa représentant(e) participe à la réunion de la Commission sur l'élection des juges. Les détails doivent être précisés (rôle d'observateur ou possibilité de poser des questions aux candidats). Ce compte-rendu oral par le Panel pourrait être complété par un rapport écrit plus complet. À cet effet, le renforcement éventuel de la motivation des décisions du Panel serait important afin de faciliter les travaux de la Commission sur l'élection des juges. Une telle motivation devrait respecter le **principe de confidentialité** afin de ne pas nuire à la réputation des candidats à la lumière du rapport du CDDH de 2013 sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif.

D. L'interprétation des critères

Défis

100. Certains éléments au regard de l'interprétation des critères de l'article 21 de la Convention ont été compilés dans les Lignes directrices en tenant compte de la pratique développée par l'Assemblée parlementaire. Dès lors, tous les acteurs concernés ont développé leur interprétation, notamment le Panel consultatif (pour l'analyse détaillée de cette interprétation, voir §§ 33–47 du 2^e rapport d'activités du Panel consultatif, février 2016).

101. Le **risque d'interprétations divergentes des critères** pour les différents acteurs du processus a été soulevé. Le Groupe de

l'élection qui lui permette d'inviter les personnes de son choix pour les entretiens mais, théoriquement parlant, cela pourrait être modifié », voir doc. DH-SYSC-I(2016)008, § 10.

⁶¹ Voir l'intervention de M. John Murray à la 1233^e réunion des Délégués des Ministres, 8 juillet 2015, Annexe II du deuxième rapport d'activités du Panel consultatif ; voir doc. DH-SYSC (2016)008, § 10.

rédaction a souligné qu'il serait utile d'obtenir plus d'éléments concernant notamment le contenu des informations complémentaires sollicitées par le Panel de la part des Etats. La contribution reçue de la part du Secrétariat du Panel consultatif a montré que les questions supplémentaires posées par le Panel ont pour but la vérification d'éléments factuels, notamment en ce qui concerne l'expérience professionnelle du candidat⁶². Il a également été noté que les sources d'informations supplémentaires reçues par le Panel mais non sollicitées par ce dernier, n'ont jamais constitué la base du rejet d'un candidat. Elles ne constituent qu'un moyen de vérification supplémentaire. L'évaluation finale faite par le Panel de l'adéquation d'un candidat n'a reposé que sur les informations fournies par le gouvernement concerné⁶³.

Réponses possibles dans le cadre des structures existantes

102. La nécessité d'une codification de l'interprétation des critères en vue de garantir autant que possible leur interprétation homogène et l'application par tous les acteurs du processus de sélection et d'élection a été examinée sur la base des arguments suivants :

- Il a été affirmé que certains critères sont difficiles à interpréter⁶⁴ : alors que certains d'entre eux sont objectivement mesurables, en dépit des inévitables variations dans les processus de désignation ou d'élection des juges, d'autres sont subjectifs, tels que la question de savoir si une personne jouit de la « plus haute considération morale ».
- Une interprétation non homogène des critères par les acteurs concernés peut donner l'impression d'un manque de transparence et être sujette à méprise, pour les Etats membres comme pour les candidats.

⁶² Voir doc. DH-SYSC-I(2017)009, pp. 12 et 13.

⁶³ Voir le Troisième rapport d'activités du Panel consultatif, 30 juin 2017, doc. Panel consultatif (2017)2, § 25.

⁶⁴ Voir l'échange de vues avec M. Wojciech Sawicki, doc. DH-SYSC-I (2016)008, § 5 ; voir également le deuxième rapport d'activités du Panel consultatif, § 28.

103. Tout en notant que des travaux de suivi sur l'interprétation des critères pourraient faciliter le travail des Etats dans le processus de sélection et en soulignant qu'une interprétation homogène serait utile, le CDDH a décidé que **les Lignes directrices devraient être le texte de référence pour tous les acteurs du processus en vue de leur application**, tout en respectant la diversité des systèmes nationaux. Aucune codification supplémentaire de l'interprétation des critères n'est donc nécessaire à ce stade.

II. LE PROCESSUS D'ÉLECTION

A. La procédure

104. Les travaux préparatoires à l'adoption de la Convention indiquent que la question de savoir comment la procédure de nomination serait conduite n'a même pas été examinée. À l'origine, il avait été envisagé que les juges seraient élus à la majorité simple des suffrages exprimés à l'Assemblée parlementaire et au Comité des Ministres, chaque instance votant de manière indépendante. Bien que les projets ultérieurs de Convention proposent une majorité absolue des voix, ils prévoyaient également que les juges soient élus par les deux organes. Une version de ce qui est finalement devenu l'Article 22 de la Convention stipulait que l'élection des juges était effectuée conjointement « par l'Assemblée consultative et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe » (Article 37 § 1 du projet de Convention en annexe au Rapport de la Conférence des hauts fonctionnaires, 8/6-17/6/1950, Volume IV, chapitre XV, p. 288). Sans qu'une explication soit donnée à cela, le projet finalement adopté ne faisait plus référence au Comité des Ministres et renforçait le rôle de l'Assemblée parlementaire⁶⁵. Il a été observé qu'il semble que ce ne soit pas autant la préoccupation de créer une légitimité démocratique par le biais de l'élection des juges par une instance parlementaire (c'est-à-dire, l'Assemblée) qui

⁶⁵ Rapport présenté par P.H. Teitgen à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe (1949) dans *Collected Edition of the « Travaux Préparatoires » of the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff, la Haye, 1977), Volume I, p. 210 ; Volume IV, p. 72.

l'ait emporté, mais plutôt le souci d'avoir un mécanisme électoral différent de celui mandaté pour les membres de la Commission, pour qui il était prévu qu'ils soient élus par le Comité des Ministres (voir article 21 § 1 de la Convention dans sa version d'origine)⁶⁶.

105. La procédure a été développée au fil du temps⁶⁷. La latitude de l'Assemblée pour établir la procédure pour l'élection des juges a également été reconnue par la Cour⁶⁸. La **création, en janvier 2015, d'une nouvelle Commission sur l'élection des juges à la Cour** a été considérée comme une étape importante dans le processus⁶⁹. En la transformant en une Commission à part entière, et en attribuant davantage de visibilité aux résultats de ses travaux dans la mesure où le rapport sur les candidats est désormais publié avant l'élection, l'Assemblée a donné un rôle plus prééminent à cette instance.

⁶⁶ Voir l'avis juridique de la Direction du Conseil juridique et du Droit international public, doc. DH-SYSC-I(2017)015.

⁶⁷ Voir doc. Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme – Document d'information préparé par le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire – Commission d'élection des juges à la Cour, AS/CdH/Inf (2017)01 rev 7.

⁶⁸ 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, Grande Chambre, 12 février 2008, § 45 ; voir l'avis consultatif (n°2) 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, Grande Chambre, 22 février 2010, § 39 : « Le troisième principe fondamental en la matière est celui de l'équilibre et du partage des compétences opérés par l'article 22 de la Convention entre les Hautes Parties contractantes et l'Assemblée parlementaire. En vertu de cette disposition, chaque Haute partie contractante doit présenter des candidats remplissant chacun toutes les conditions visées à l'article 21 § 1 ; l'Assemblée est, quant à elle, chargée d'élire un juge parmi ces candidats. Le système ainsi institué veut que les intervenants – l'Etat concerné et l'Assemblée – jouissent, dans la limite de leurs compétences respectives, d'une certaine autonomie leur permettant de définir les modalités d'application des règles procédurales inscrites à l'article 22 (premier avis consultatif, précité, §§ 43–44) ».

⁶⁹ Voir la Résolution (2002)2014 de l'Assemblée parlementaire.

106. La procédure peut être décrite comme suit⁷⁰ :

L'Assemblée invite sa Commission sur l'élection des juges [...] (AS/Cdh) à formuler des recommandations fondées sur des entretiens personnels avec l'ensemble des candidats et sur l'évaluation de leur curriculum vitae. Sur la base de ces recommandations, l'Assemblée procède alors à l'élection des juges pour un mandat unique de neuf ans. La Commission est constituée de 20 membres titulaires et de 20 suppléants désignés par le Bureau de l'Assemblée sur la base des propositions des cinq groupes politiques de l'Assemblée suivant le système D'Hondt (et soumis à ratification de l'Assemblée)⁷¹. Afin de pouvoir évaluer les aptitudes et les connaissances des candidats, les membres de la Commission doivent, comme stipulé au paragraphe 5 de son mandat, posséder le niveau nécessaire de compétence et d'expérience dans le domaine juridique [...]. Les réunions de la Commission se tiennent à huis clos et l'interprétation est fournie dans les deux langues officielles du Conseil de l'Europe, l'anglais et le français. Le/la président(e) de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée et le/la président(e) de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée en sont membres de droit.

⁷⁰ La description de la procédure aux §§ 96–102 est basée sur un article de Andrew Drzemczewski, l'ancien Chef de Service des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, «La Commission de l'Assemblée parlementaire sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme», RUDH, Vol. 21, n° 1–12, 2015, pp. 269–274.

⁷¹ Il s'agit d'une formule, du nom d'un mathématicien belge, qui garantit une représentation distribuée équitablement en proportion du nombre de sièges obtenus dans l'ensemble des sièges de l'Assemblée. Le nombre de sièges pour chaque groupe politique doit être divisé successivement par une série de diviseurs (1, 2, 3, 4), les sièges au sein des commissions étant alloués successivement aux groupes politiques qui obtiennent le quotient ou la moyenne le plus élevé à la suite de l'application de la formule.

107. L'article 22 de la Convention stipule que « [I]es juges sont élus par l'Assemblée parlementaire [du Conseil de l'Europe] au titre de chaque Haute Partie contractante, à la majorité des voix exprimées, sur une liste de trois candidats présentés par la Haute Partie contractante. » Elle y procède sur la base des recommandations qu'elle reçoit de sa Commission sur l'élection des juges.

108. La Commission, spécialement constituée par le Bureau de l'Assemblée sur la base des propositions des groupes politiques, et composée de 20 membres titulaires et de 20 suppléants, est mandatée par l'Assemblée plénière pour **s'entretenir avec chacun des trois candidats en personne, évaluer leurs CV et formuler des recommandations spécifiques à l'Assemblée concernant les qualifications de ces candidats**⁷².

109. Avant la session d'entretiens concernant chaque liste de trois candidats, la Commission sur l'élection des juges tient un briefing au cours duquel un certain nombre de questions sont discutées, y compris la « position » prise par le Panel consultatif qui a eu des consultations confidentielles avec les Etats avant la transmission des listes à l'Assemblée⁷³. Ensuite, **chaque candidat est entendu pendant une demi-heure**, les cinq premières minutes lui étant, s'il le souhaite, réservées pour qu'il se présente brièvement. Dans la lettre de convocation à l'entretien, envoyée par le Secrétaire Général de l'Assemblée, le candidat est informé de la possibilité de se présenter ainsi. Les membres posent (alors), en

⁷² La Commission sur l'élection des juges à la Cour peut aussi proposer à l'Assemblée le rejet des listes : voir § 4 (i) du mandat de l'AS/Cdh figurant en annexe de la Résolution 2002 (2014), modifiant la Résolution 1842 (2011) ; voir également « Candidats à la Cour européenne des droits de l'homme », Résolution 1366 (2004), telle que modifiée par les Résolutions 1426 (2005), 1627 (2008) et 1841 (2011).

⁷³ Voir la Résolution CM/Res(2010)26, telle qu'amendée, sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme. [...] Les avis du Panel – fournis à la Commission de manière confidentielle – se voient toujours accorder « une grande importance [...] lors de l'évaluation de l'adéquation des candidats » par la [sous-]commission de l'Assemblée (voir la décision des Délégués des Ministres, 1213^e réunion, 26 novembre 2014, point 1.5).

anglais ou en français, des questions auxquelles le candidat répond dans l'une de ces langues ou dans les deux ; une interprétation simultanée est assurée. Le Président essaie de veiller à ce que les questions et les réponses soient courtes de manière à aborder le plus grand nombre de sujets possible pendant l'entretien et permettre aux membres de faire un choix éclairé sur l'adéquation des candidats.

110. Les entretiens se déroulent dans l'ordre alphabétique des noms des candidats. Une fois que les trois entretiens se sont déroulés, le président fournit aux membres de la Commission un bref résumé de ses impressions suivi d'une discussion générale d'environ quinze à vingt minutes au cours de laquelle les membres font part de leur point de vue sur les différents candidats. Il est procédé ensuite à un vote, au scrutin secret, dont le président annonce le résultat. **Cette procédure a lieu à huis clos et toutes les procédures sont confidentielles.** A la fin de chaque réunion, le Président le rappelle systématiquement aux membres.

111. Le rapport de la commission, qui comprend ses recommandations, adressées à l'Assemblée plénière, est préparé par son président et transmis à l'Assemblée, via le Bureau. **Le rapport est désormais rendu public avant le début de la procédure d'élection**, ce qui représente un développement important de la nouvelle procédure.

112. L'élection, par l'Assemblée, a lieu au **scrutin secret**. Une majorité absolue des suffrages exprimés par les parlementaires, réunis en Assemblée plénière, est requise au premier tour de l'élection. Si elle n'est pas atteinte, il y a un deuxième tour pour lequel la majorité relative des voix sera suffisante. Les résultats des élections sont annoncés publiquement par le Président de l'Assemblée pendant la partie de session et publiés peu après – sous forme de communiqué de presse – sur le site web de l'Assemblée.

B. Défis

113. Le rapport du CDDH a noté qu'à la lumière de la création de la nouvelle Commission générale de l'Assemblée parlementaire sur l'élection des juges, l'effet du rôle de l'Assemblée dans le processus devrait être examiné. Au cours de l'élaboration du

rapport du CDDH, un certain nombre d'éléments ont été soulignés, tels que **l'imprévisibilité de la procédure** et le **manque de transparence**⁷⁴. La combinaison de ces caractéristiques avec la durée intégrale du processus de sélection et d'élection (qui peut atteindre 18 mois) peut pousser de potentiels bons candidats à s'abstenir car ceux-ci au milieu de leur carrière professionnelle, trouveraient cela difficile de se retenir de rechercher d'autres opportunités.

114. A la lecture des contributions reçues suite à l'appel public, il semble que **les aléas du processus politique et de son résultat, qui peuvent empêcher le meilleur candidat d'être élu, constituent un facteur dissuasif crucial pour les candidats éventuels**. En outre, certaines contributions ont mis en cause la conduite des entretiens (courte durée, nature générale des questions posées, absence de lignes directrices pour les entretiens ; absence d'informations suffisantes disponibles pour les candidats) ainsi que les procédures de vote et les risques d'influence politique ou de pression entre les deux tours. Si l'élément démocratique du processus, constituait l'une des garanties du système actuel⁷⁵ et de la légitimité des juges⁷⁶, il convient également de se pencher sur les mesures à

⁷⁴ Contribution de M. Christoph Grabenwarter, doc. GT-GDR-F(2014)018, également reproduite dans le doc. DH-SYSC-I (2016)001, pp. 2–6.

⁷⁵ « Je crois pouvoir dire sans me tromper qu'il existe peu de procédures de désignation de juges internationaux qui soient plus démocratiques que celle qui concerne les juges de la Cour de Strasbourg [...] C'est un processus particulièrement démocratique qui conduit à l'élection de juges pour un mandat de neuf ans non renouvelable . Ce rappel me semblait indispensable en ces temps où certains font parfois un procès en légitimité aux juges européens », Dean Spielmann, ancien président de la Cour, intervenant le 17 juin 2015 lors d'une audition devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale française.

⁷⁶ Il a également été dit que « le fait d'injecter une part de choix politique dans le processus n'est pas une mauvaise chose. La force des avis exprimés montre que les valeurs et perspectives des juges de la Cour européenne des droits de l'homme ont une grande importance. Ces juges prennent des décisions qui, bien que de nature juridique, peuvent avoir un impact social et politique considérable en Europe. Tous les membres de l'APCE étant des parlementaires nationaux, la légitimité démocratique de la Cour se trouve

prendre pour contenir les aspects négatifs de l'élément politique. Ces derniers ont souvent fait l'objet de critiques⁷⁷. La Cour a également noté qu'elle « partage cette préoccupation. Dans le présent contexte, il apparaît qu'il existe un risque réel que, si les personnes qui souhaitent présenter leur candidature à la fonction de juge à la Cour ne sont pas convaincues que le processus électoral est centré fermement et de manière fiable sur les mérites professionnels, les qualités et l'expérience pertinente des candidats, alors celles qui présentent les plus hautes qualifications et la plus grande expérience se trouvent dissuadées de s'engager dans ce processus ». ⁷⁸

115. Le processus d'élection au sein de l'Assemblée parlementaire a été examiné en détail au cours de la préparation de ce rapport, y compris par le biais de plusieurs échanges de vues avec le Secrétaire Général de l'Assemblée (voir §§ 38 et 41 ci-dessus). En outre, le Président et le Vice-Président du Groupe de rédaction ont été invités par la Commission sur l'élection des juges pour un **échange de vues**, tenu le 12 janvier 2017, concernant les travaux effectués pour la préparation de ce rapport ⁷⁹. Il a

renforcée par le fait qu'ils aient la possibilité de s'exprimer lors de la sélection des juges et de participer au processus », Kate Malleson et Patrick O' Brien, « The merits of the judicial appointment process to the European Court of Human Rights », The Constitution Unit Blog : <https://constitution-unit.com/>.

⁷⁷ Voir notamment « Judicial Independence : Law and Practice of Appointments to the European Court of Human Rights », Interights, May 2003. Ce rapport est le fruit du travail d'un groupe d'éminents juristes européens : Jutta Limbach, ancienne présidente de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne (présidente) ; Pedro Cruz Villalón, ancien président de la Cour constitutionnelle d'Espagne ; M. Roger Errera, ancien membre du Conseil d'État et du Conseil supérieur de la magistrature en France ; M. Lester of Herne Hill QC, président d'INTERIGHTS ; Tamara Morshchakova, ancienne vice-présidente de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie ; M. Sedley, juge à la Cour d'appel d'Angleterre et Andrzej Zoll, ancien président de la Cour constitutionnelle de Pologne.

⁷⁸ Voir le §19 de la contribution de la Cour.

⁷⁹ Voir doc. AS/Cdh (2017) OJ 01 Rev 2 ; Il est rappelé que les réunions de la Commission sont tenues à huis-clos.

également été noté qu'un rapport sur l' « Election des juges à la Cour européenne des droits de l'homme » était en voie de préparation par la Commission sur l'élection des juges et serait finalisé en 2018⁸⁰.

116. Le CDDH décide que **les travaux devraient se concentrer sur l'amélioration du système actuel** dans lequel l'élection des juges à la Cour incombe à l'Assemblée parlementaire, conformément à la Convention, dès lors que cela pourrait conférer une légitimité démocratique aux juges.

117. Le CDDH considère que **des suggestions devraient être formulées afin de nourrir les travaux de l'Assemblée parlementaire sur cette question**, en particulier le rapport pertinent en préparation par la Commission sur l'élection des juges. Ces suggestions sont destinées à prévenir, dans la mesure du possible, les aléas du processus politique et à garantir l'élection des meilleurs juges à la Cour.

118. En outre, la possibilité pour la Commission sur l'élection des juges de présenter à l'Assemblée plénière une liste de moins de 3 candidats à l'élection est traitée à la lumière de l'avis donné par la DLAPIL, à la suite de la demande du Groupe de rédaction. Enfin, dans le cadre de l'analyse exhaustive qui a été conduite, des modèles de désignation alternatifs ont été explorés.

119. Le CDDH souligne que ses suggestions en lien avec la procédure suivie par l'Assemblée en ce qui concerne l'élection des juges sont guidées par l'importance primordiale de cette élection et de ses caractéristiques distinctes. Cette élection justifie entièrement l'application de règles différentes de celles appliquées dans d'autres procédures d'élection à l'Assemblée pour garantir l'élection du candidat le plus approprié à la Cour. La création par l'Assemblée d'une Commission spécialisée pour cette élection met en exergue son importance.

⁸⁰ La Commission a nommé son Président, M. Boriss Cilevičs, en tant que rapporteur, voir la Synopsis de la réunion du 6 avril 2017, doc. AS/Cdh(2017)CB 03.

C. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes

120. Les considérations suivantes portent sur des aspects tels que la composition de la Commission sur l'élection des juges, la conduite des entretiens, la nature des recommandations données à la plénière, la procédure de vote et le rôle de la plénière. Il apparaît que si l'Assemblée souhaitait modifier quelque peu sa procédure, cela pourrait être fait dans le cadre des structures existantes, à savoir le Règlement de l'Assemblée. Tel qu'il a été démontré récemment en particulier avec la création d'un Groupe d'enquête externe indépendant afin d'effectuer une enquête indépendante détaillée sur les allégations de « corruption et de favoritisme » faites à l'encontre de certains de ses membres ou anciens membres, l'Assemblée a la capacité d'ajuster son Règlement et ses méthodes de travail afin de relever les défis actuels⁸¹.

i) La procédure devant la Commission sur l'élection des juges

121. De manière générale, toutes les questions relatives à la procédure devant la Commission sont essentielles car c'est elle qui apporte les principales garanties de la procédure d'élection dans son ensemble.

Composition de la Commission

122. En ce qui concerne la composition de la Commission sur l'élection des juges, elle est source de certaines préoccupations quant à son caractère limité. Le Secrétaire Général de l'Assemblée a expliqué que le choix a été fait d'avoir une commission spécialisée plus petite avec des membres ayant des connaissances ou une expérience en matière juridique, désignés par les groupes politiques⁸², plutôt qu'une commission élargie permettant une

⁸¹ Voir également la Résolution (2169)2017 « La reconnaissance et la mise en œuvre du principe de responsabilité à l'Assemblée parlementaire ».

⁸² Sur les 8 autres commissions de l'Assemblée parlementaire, seuls les membres de la Commission de suivi (93 membres dont 8 d'office) et de la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (38 dont 8 membres d'office) sont nommés par les 5 groupes politiques selon le système de D'Hondt.

répartition géographique équitable (voir également § 106 ci-dessus). Le CDDH est toutefois d'avis que **ce nombre limité de membres peut ne pas être suffisant aux yeux des candidats et de l'idée qu'ils se font de la légitimité démocratique du processus**. De manière similaire, la question de la surreprésentation de certaines nationalités au sein de la commission⁸³, alors que certaines régions géographiques ne sont soit pas, ou soit très peu représentées, est source de préoccupations. Avant tout, la présence de membres expérimentés au sein de la Commission ainsi que celle des Présidents de tous les groupes politiques doit être considérée afin de renforcer le poids des recommandations de la Commission (voir également § 126). Le CDDH encourage fortement l'examen approfondi de tous ces éléments.

Les entretiens

123. En ce qui concerne les entretiens, les discussions font ressortir trois points. Le premier concerne **la présence effective des membres aux réunions**⁸⁴. Même si les obligations parlementaires nationales sont prioritaires et justifient l'absence de certains membres, il pourrait être possible d'envisager des moyens d'assurer leur pleine participation aux réunions eu égard à l'importance des questions examinées par la Commission⁸⁵.

⁸³ Par exemple 2 membres à part entière de Lettonie, 2 de Roumanie, 3 de Grèce, et 3 d'Ukraine, y compris un membre *ex officio*.

⁸⁴ Conformément au Règlement de l'Assemblée (et en particulier l'article 47.3), une commission peut délibérer lorsque le tiers de ses membres est présent. (Comme indiqué dans la note de bas de page 5 de cet article, si le nombre des membres d'une commission n'est pas divisible par 3, le quorum est calculé à partir du multiple de 3 immédiatement inférieur). Cependant, si le sixième des membres composant la commission le demande avant le vote sur l'ensemble d'un projet d'avis, de recommandation, ou de résolution ou sur l'élection du Président ou des Vice-Présidents, ce vote ne peut avoir lieu que si la majorité des membres de la commission se trouve réunie.

⁸⁵ Les chiffres de la présence entre 2015 et septembre 2017 étaient les suivants : 29 septembre – 15 membres ; 6 avril – 10 membres ; 24 janvier 2017 – 15 membres ; 12 janvier 2017 – 13 membres ; 6 octobre 2016 – 12 membres ; 19 juin 2016 – 14 membres ; 17 avril 2016 – 13 membres ; 12 janvier 2016 –

124. La deuxième question concerne **la conduite des entretiens**. Lors des discussions pour la préparation de ce rapport, il est convenu que les candidats auditionnés pour une fonction aussi importante devraient être en mesure de faire face aux incertitudes et difficultés de l'entretien car ils seront confrontés à des situations au moins tout aussi difficiles lorsqu'ils siégeront à la Cour. Il est néanmoins souligné que la qualité des entretiens est une étape clé du processus dans son intégralité. Le CDDH note que l'objectif principal de l'entretien est de déterminer si le candidat est à la hauteur de la fonction de juge. Il nécessite une présentation étendue, une composante particulièrement importante en cas de présence d'un représentant du Panel (voir §§ 98–99 ci-dessus) et des règles harmonisées. Le CDDH est d'avis qu'il est nécessaire de renforcer la transparence du processus. Compte tenu de ces éléments et pour plus de transparence encore, on pourrait envisager de rendre publiques les lignes directrices de la Commission pour ces réunions⁸⁶.

125. La troisième question concerne **la durée des entretiens**. Compte tenu des contributions reçues à la suite de l'appel public ainsi que par les experts, il semblerait que les 30 minutes consacrées aux entretiens soient insuffisantes au vu de l'importance du poste et du sérieux que les candidats sont en droit d'attendre du processus de nomination. Ces questions méritent réflexion, même si une prolongation de la durée des entretiens nécessiterait de prendre en considération des éléments pratiques, logistiques et budgétaires (hébergement, coûts d'interprétation, etc.).

ii) Amélioration de la procédure actuelle devant l'Assemblée plénière

126. L'élection par la plénière mériterait un examen approfondi car elle est au centre des critiques formulées à l'égard de la procédure de nomination, souvent caractérisée par l'exercice de

8 membres ; 17 septembre 2015 – 11 membres ; 9–10 juin 2015 – 13 membres titulaires et 6 suppléants ; 30–31 mars 2015 – 16 membres titulaires et 6 suppléants.

⁸⁶ Voir doc. DH-SYSC-I (2016)008, § 7 : « la commission est guidée par les règles de l'APCE et par ses propres lignes directrices ».

pressions. Même si la recommandation de la Commission sur l'élection (et précédemment de la Sous-Commission) est souvent respectée par la plénière⁸⁷, **les difficultés survenues pour certaines élections en 2016 et 2017 démontrent la nécessité d'examiner la procédure à nouveau**. La proposition de tenir un débat à l'Assemblée plénière après que le Président de la Commission sur l'élection ait exposé la recommandation de celle-ci n'a pas été retenue à la lumière de la nécessité de protéger la réputation des candidats. En plus de ses suggestions relatives à la composition de la Commission et à la présence de membres expérimentés de l'Assemblée et des présidents des groupes politiques (voir § 122 ci-dessus), le CDDH considère qu'une recommandation plus motivée de la Commission sur l'élection des juges aiderait la plénière à se forger un avis plus éclairé⁸⁸. Une recommandation équilibrée et raisonnée ne serait pas préjudiciable à la réputation du candidat⁸⁹. Il pourrait également être argué que l'absence de débat public au sein de la Commission et de la plénière crée l'impression d'un manque de transparence. Le

⁸⁷ Sur 23 élections entre 2013 et 2017, l'Assemblée plénière a suivi les recommandations de la Commission sur l'élection des juges dans 20 cas. Jusqu'à présent en 2017, l'Assemblée plénière n'a suivi aucune des recommandations de la Commission dans les deux élections qui ont eu lieu. L'Assemblée a élu un juge alors que la Commission avait recommandé à une large majorité un autre candidat de la liste, et un autre juge alors que la Commission avait recommandé à la majorité un autre candidat. En 2016, l'Assemblée plénière a suivi la recommandation de la Commission dans 4 élections sur 5. Elle a élu un juge alors que la Commission avait recommandé un autre candidat à une faible majorité. En 2013, 2014 et 2015, l'Assemblée plénière a suivi la recommandation de la Commission dans toutes les élections (12 en 2015, 1 en 2014 et 3 en 2013).

⁸⁸ Dans la pratique actuelle, la recommandation qui suit les CV des candidats est formulée comme suit : « la Commission recommande X à une faible majorité/large majorité par rapport à Y comme étant le candidat le plus qualifié ; « la Commission recommande Z à une très large majorité comme étant le candidat le plus qualifié ».

⁸⁹ Il est noté que le Bureau de l'Assemblée a transmis des informations succinctes au Comité des Ministres sur les raisons motivant l'ordre de préférence en ce qui concerne l'élection de membres du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (CPT).

but de cette recommandation ne serait pas d'indiquer que le candidat n'est pas qualifié mais qu'il/elle n'est pas le plus adéquat pour le poste de juge à la Cour. Il a été en outre avancé que les candidats à un tel poste doivent être préparés à un certain niveau de visibilité.

127. La question du **quorum** est cruciale pour la légitimité de cette élection en particulier. Il convient d'examiner si son seuil pourrait être rehaussé⁹⁰. Comme cela a été noté lors de l'échange de vues du 19 octobre 2016, l'Assemblée plénière procède au vote en une seule journée afin d'avoir le plus grand nombre de votants. Lorsqu'il y a une seule liste de candidats, il arrive que le taux de participation au vote soit relativement faible. À l'heure actuelle, sur un total de 324 votants, il y a souvent entre 160 et 200 suffrages exprimés pour certaines listes, ce qui est un meilleur résultat.

128. Il serait crucial d'**examiner la nécessité de maintenir deux tours de scrutin compte tenu des risques de pression** que cela engendre. Il a été démontré que le nombre de tours de scrutin et même le calendrier du vote jouent un rôle très important dans l'élection des juges internationaux⁹¹. Lors de l'échange de vues du 19 octobre 2016, s'est posée la question de savoir ce qui justifie la répétition de deux tours de scrutin selon la même procédure. Il a été expliqué que conformément aux règles qui s'appliquent à toutes

⁹⁰ Conformément à l'article 42.3 du Règlement de l'Assemblée, le quorum est fixé au tiers du nombre des représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter. Comme indiqué en note de bas de page 3 de cet article, le nombre de représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter correspond au nombre de sièges attribués à chacun des États membres par l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe, dûment pourvus selon les dispositions de l'article 25 du Statut et des articles 6 à 12 du Règlement de l'Assemblée, à l'exclusion des représentants qui ont été privés de leurs droits de vote à l'Assemblée ou dont les droits de vote ont été suspendus en vertu de l'article 10. Si le nombre des représentants autorisés à voter n'est pas divisible par trois, le résultat de la division est arrondi à l'unité inférieure.

⁹¹ *Selecting International Judges, Principle, Process and Politics*, sous la dir. de Ruth Mackenzie, Kate Malleson, Penny Martin et Philippe Sands, Oxford University Press, 2010, p. 100-136.

les élections à l'Assemblée parlementaire, pour le premier tour, une majorité absolue est requise. Pour le second tour, une majorité simple suffit. M. SAWICKI a noté qu'en théorie, il pourrait y avoir une **possibilité d'élection à un seul tour avec une majorité simple de suffrages**. Le CDDH est d'avis que, dans la pratique, **un tel changement pourrait être envisagé à condition de renforcer le quorum pour l'élection du juge à la Cour**.

129. Une question supplémentaire qui doit être explorée est celle du **mode de scrutin**. Il a été argué qu'il pourrait y avoir un système d'élection à un tour dans lequel chaque membre de l'Assemblée parlementaire aurait deux votes (système préférentiel). Le vote principal serait calculé au premier tour et serait suffisant s'il aboutit au résultat final répondant aux critères pour la majorité etc. Chaque membre de l'Assemblée parlementaire pourrait toutefois s'exprimer également en faveur d'un second candidat approprié. Ainsi, si le premier tour ne devait pas permettre d'atteindre les critères pour la majorité, le second vote serait pris en considération. Ce système encourage les personnes à voter contre le candidat qu'ils apprécient le moins, ainsi que l'affirmation positive des qualités d'un candidat. Les options qui précèdent ne nécessitent pas d'amendements à la Convention et peuvent être mises en œuvre en modifiant les règles de l'Assemblée.

iii) Réduction du nombre de candidats présentés à l'Assemblée plénière

130. Durant les travaux préparatoires, le Groupe de rédaction a examiné la possibilité de présenter à l'Assemblée plénière moins de trois candidats à l'élection. Il a décidé de solliciter l'avis de la DLAPIL sur la faisabilité de ces options sans amender la Convention (voir les questions 2 et 3 dans le document DH-SYSC-I(2017)012REV).

Election se déroulant entre deux candidats

131. La première question est celle de la situation dans laquelle la Commission sur l'élection des juges considère qu'un candidat n'est pas qualifié pour l'élection mais ne souhaite pas rejeter la liste dans son intégralité. La DLAPIL a conclu que « dans une [telle] situation, elle peut recommander à l'Assemblée plénière qu'une élection se tienne avec uniquement deux candidats proposés.

L'Assemblée peut prévoir une telle possibilité dans ses règles (internes) régissant la procédure pour l'élection des juges de la Cour sans qu'il soit nécessaire d'amender la Convention » (voir les §§ 12–28 de l'avis juridique, doc. DH-SYSC-I(2017)015). Deux arguments dans l'avis sont particulièrement importants (§§ 16–19) :

- L'exigence que chaque Etat soumette une liste de trois candidats qualifiés pour l'élection à l'Assemblée est inconditionnelle d'après la Convention. Eu égard à la formulation de l'article 22 de la Convention, il pourrait être avancé qu'une élection devrait toujours se dérouler entre trois candidats. Cette interprétation s'imposerait si on comprenait l'article 22 de la CEDH comme exigeant que l'Assemblée plénière ait, pour chaque élection, le choix entre trois candidats. Un certain nombre de considérations s'opposent toutefois à cette interprétation. En premier lieu, le texte de l'article 22 de la Convention ne mentionne ni l'Assemblée plénière, ni même le rôle éventuel de l'une de ses commissions. Il n'y a rien d'anormal à cela car l'Assemblée, en sa qualité d'organe statutaire du Conseil de l'Europe (article 10 du Statut du Conseil de l'Europe), est autonome dans l'organisation de ses procédures internes. Comme l'a reconnu la Cour dans ses avis consultatifs précités, l'Assemblée dispose « en l'absence d'indications plus détaillées à l'article 22 » d'une « certaine latitude dans la fixation de la procédure devant mener à l'élection des juges » (voir § 43 dans les deux avis consultatifs).
- L'Assemblée a créé la Commission sur l'élection des juges. La Commission étant habilitée à recommander le rejet d'une liste dans son intégralité, il devrait a fortiori être possible de l'autoriser à recommander l'exclusion de l'un des candidats de l'élection par l'Assemblée plénière. Les prérogatives de l'Assemblée seraient préservées dans la mesure où la Commission ne formulerait qu'une recommandation que l'Assemblée plénière aurait à confirmer, ratifier ou approuver d'une autre manière.

132. Le CDDH partage la perspective que d'un point de vue strictement juridique, cette possibilité n'exigerait pas d'amendement à la Convention. L'article 22 de la Convention ne mentionne pas l'Assemblée plénière ou même le rôle d'une

commission de l'Assemblée. Cette interprétation est également compatible avec la pratique concernant la nomination des juges au sein des plus hautes juridictions nationales dans certains Etats où une commission parlementaire joue un rôle prépondérant dans la procédure de nomination. Dans son ensemble, accepter cette option ne réduirait pas les prérogatives de l'Assemblée parlementaire dans ce domaine mais confèrerait seulement un rôle plus prééminent à sa Commission sur l'élection des juges qui, contrairement à la plénière, fait passer des entretiens aux candidats et, en vertu de ce fait, est en mesure d'évaluer directement leur aptitude à occuper le poste de juge.

133. Tel qu'il a été noté lors des discussions tenues lors de la 3^e réunion du DH-SYSC, en présence du Secrétaire Général de l'Assemblée, le Directeur du Conseil juridique et le Secrétaire du Panel, les paramètres concernant l'opportunité de cette option ont besoin d'être examinés. Le CDDH attache une importance particulière à l'argumentation suivante dans l'avis (§§ 24–27) :

- Permettre à l'Assemblée d'adopter une procédure qui prévoirait la possibilité de présenter exceptionnellement deux candidats seulement à l'élection par l'Assemblée plénière ne contredit aucun des principes fondamentaux établis régissant la procédure d'élection des juges à la Cour⁹². Cela permettrait

⁹² L'avis de la DLAPIL fait référence au deuxième avis juridique sur certaines questions juridiques en ce qui concerne les listes des candidats déposées en vue de l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme du 22 janvier 2010, §§ 37–39. Ces principes peuvent être résumés comme suit : (i) Les dispositions de la Convention – y compris celles liées à l'organisation et le fonctionnement de la Cour – doivent être interprétées d'une manière à garantir leur efficacité et, dans le contexte des articles 21 et 22, de garantir le pourvoi rapide des postes vacants dans la composition de la Cour. (ii) Le besoin de garantir l'autorité et le bon fonctionnement de la Cour implique une interprétation de ces dispositions de la manière la plus efficace en vue de la préservation de l'indépendance et de l'impartialité de la Cour et de ses juges. L'article 21 § 1 et l'article 22 de la Convention sont destinés à garantir l'élection, en tant que membres de la Cour, de juges jouissant de la plus haute considération morale et réunissant les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires. (iii) Il y a l'équilibre et la division des pouvoirs entre les Etats et l'Assemblée sous l'article 22 de

d'éviter le rejet d'une liste dans son intégralité lorsqu'un seul candidat n'est pas jugé qualifié. De cette manière, la Haute Partie contractante n'aurait pas à présenter une nouvelle liste, une démarche qui peut dans certains cas, en fonction de la procédure nationale en vigueur, engendrer d'importants retards dans l'attribution des sièges vacants à la Cour. Tout en préservant pleinement les prérogatives de l'Assemblée en matière d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, cette proposition pourrait introduire davantage de souplesse dans la procédure et accroître ainsi son efficacité.

- Il reste à examiner si cette solution serait d'une quelconque façon contraire à l'obligation pour chaque Haute Partie contractante de présenter des candidats qui remplissent chacun toutes les conditions visées à l'article 21 (1) de la CEDH. Le fait d'autoriser, certes dans ces circonstances exceptionnelles, la tenue d'une élection avec deux candidats seulement ne pourrait-il pas inciter les Hautes Parties contractantes à contourner les exigences de cet article en présentant des listes qui ne comporteraient que deux candidats qualifiés ? (...) La Commission doit veiller à ce que tous les candidats présentés remplissent l'ensemble des critères énoncés à l'article 21 § 1 de la Convention. En même temps, ni son mandat actuel, ni la Convention ne l'obligent à rejeter une liste si elle considère qu'un seul candidat de celle-ci n'est pas qualifié pour l'élection par l'Assemblée plénière.
- En dehors des cas où la Commission constate qu'un candidat ne remplit clairement pas les conditions visées à l'article 21 § 1 de la Convention, il peut y avoir des situations ambiguës dans lesquelles, bien qu'elle ait de sérieux doutes sur un candidat, la Commission, prenant également en considération l'avis du

la Convention. Les Etats doivent désigner des candidats, chacun satisfaisant les critères établis dans l'article 21 § 1 ; l'Assemblée, en parallèle, a la tâche d'élire un juge parmi eux. Le système établi par ce biais cherche à garantir que les entités impliquées – l'Etat concerné et l'Assemblée – jouissent d'une certaine autonomie, dans la limite de leurs pouvoirs respectifs, leur permettant de déterminer de quelle manière le règlement établi dans l'article 22 sera appliqué.

Panel, décide malgré tout de présenter la liste à l'Assemblée plénière en vue de l'élection. Une recommandation préconisant le rejet d'une liste donnée peut également ne pas être adoptée si la majorité requise des deux tiers des membres de la Commission n'est pas atteinte. On peut déduire de ce qui précède qu'il existe diverses raisons pouvant amener la Commission à conclure, dans des cas exceptionnels, qu'un candidat donné n'est pas qualifié pour l'élection par l'Assemblée plénière.

134. Nonobstant la possibilité qu'un candidat ne soit pas qualifié et donc inadéquat pour le poste de juge en termes absolus, une autre hypothèse peut être envisagée. Ainsi, puisque le rôle de cette Commission, contrairement à celui du Panel consultatif qui a la tâche d'évaluer les candidats individuellement, consiste à recommander un certain choix, il peut arriver que malgré le fait que les trois candidats soient considérés comme étant qualifiés, deux d'entre eux aient une évaluation considérablement meilleure suite à l'entretien par rapport au dernier candidat restant (qui peut être ainsi vu comme inadéquat, mais seulement en comparaison avec les deux autres). Si un tel candidat n'est pas présenté à l'élection devant la plénière, il y aurait simplement un passage en revue progressif de la liste à travers le processus de l'Assemblée.

135. A la lumière des considérations susmentionnées, le CDDH estime que dans les cas où l'adéquation d'une candidature pose des difficultés, y compris d'un point de vue strictement relatif, la possibilité de confier à la Commission **la possibilité de ne soumettre à l'Assemblée que les deux candidats dont le profil est le plus adéquat devrait être envisagée.**

Election prenant la forme de l'approbation d'un candidat unique

136. La deuxième question posée à la DLAPIL porte sur la question de savoir s'il est possible, sans amender la Convention, que la Commission sur l'élection des juges ne présente qu'un seul candidat figurant sur la liste des candidats à l'Assemblée plénière. Le CDDH a pris note en particulier de l'argument selon lequel « la formulation de l'article 22 de la [Convention] n'exclut pas une telle possibilité procédurale. En présence d'un candidat unique, on peut parler d'une « nomination » ou d'une « désignation », comme le fait

par exemple l'article 253 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne les juges et les avocats généraux de la Cour de justice. La pratique est néanmoins loin d'être fermement établie. Par exemple, le Président de l'Assemblée parlementaire « sera déclaré comme élu » si seulement une candidature est proposée (Article 15.3 du Règlement). A l'inverse, dans la situation examinée dans la question 3, une élection par bulletin secret sera toujours organisée. Il serait dans ce cas demandé aux membres de l'Assemblée de voter pour ou contre le seul candidat restant » (voir § 30 de l'avis juridique de la DLAPIL, doc. DH-SYSC-I(2017)015).

137. Le CDDH considère que cette option est au cœur de la décision à prendre concernant la Commission sur l'élection des juges. Tel qu'il a été noté ci-dessus, la désignation des juges des plus hautes juridictions de nombreux Etats se fait également par nomination individuelle. **Cette proposition aurait l'avantage majeur de contenir les aléas du processus politique.** Tel qu'il a été noté au § 126 ci-dessus, ces aléas se produisent le plus souvent lors de l'élection par la plénière. Une des pré-conditions pour ce changement serait que la composition de la Commission soit renforcée par la présence de membres expérimentés de l'Assemblée et des Présidents de tous les groupes politiques. **Il y a néanmoins des contre-arguments** à cette option. Le premier parmi ceux-ci a été formulé par la DLAPIL (voir § 31 de l'avis juridique de la DLAPIL, doc. DH-SYSC-I(2017)015) : « Cette proposition comporte un certain nombre de risques. Introduire une telle pratique pourrait être perçu comme donnant la possibilité à une Haute Partie contractante d'imposer son choix de candidat à l'Assemblée en ne proposant qu'un candidat excellent et deux candidats manifestement moins qualifiés, en espérant que ces derniers soient exclus de l'élection. Toutefois, comme il a été rappelé précédemment (paragraphe 27), cela n'a pas d'incidence sur l'obligation de nommer trois candidats qui remplissent chacun les critères énoncés à l'article 21(1) de la CEDH. Dans la pratique, on imagine difficilement des situations dans lesquelles il serait objectivement justifié d'exclure deux candidats tout en procédant à l'élection par la suite, plutôt que de rejeter la liste dans son intégralité. On pourrait d'ailleurs soutenir que l'Assemblée devrait avoir l'obligation de rejeter une liste lorsqu'elle considère que deux

des trois candidats ne sont pas qualifiés pour l'élection ». Un autre élément qui doit être examiné est la durée du processus dans l'hypothèse où l'Assemblée rejetterait le candidat suggéré par la Commission sur l'élection des juges.

D. Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes

138. Tel que demandé par le CDDH et le DH-SYSC, le rapport final doit comprendre une analyse exhaustive des thèmes, y compris l'examen de modèles alternatifs. Les modèles figurant ci-dessous sont présentés tels qu'ils figurent dans le premier document de travail (doc. DH-SYSC-I(2016)003).

Modèle de la Cour de justice de l'Union européenne

139. Un premier modèle alternatif possible peut être celui de la Cour de Justice de l'Union européenne⁹³, selon lequel chaque Etat partie ne désigne qu'un candidat, qui doit être nommé d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres, après consultation du comité prévu par l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

140. Le comité a pour mission de « donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et du Tribunal avant que les gouvernements des Etats membres ne procèdent aux nominations conformément aux articles 253 et 254 ». En vertu de l'article 255 du TFUE, le comité est composé de sept personnalités choisies parmi d'anciens membres de la Cour de justice et du Tribunal, des membres des juridictions nationales suprêmes et des juristes possédant des compétences notoires, dont l'un est proposé par le Parlement européen. Le comité a commencé ses travaux immédiatement après l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2010, des décisions 2010/124/EU et 2010/125/EU du 25 février 2010, par lesquelles le Conseil a établi les règles de fonctionnement du comité

⁹³ Le Groupe de rédaction a décidé lors de sa 1^{ère} réunion que l'inspiration pourrait principalement être puisée dans les procédures de l'Union européenne qui sont les plus proches du système de la Convention, et non dans les procédures d'autres juridictions internationales ou régionales présentés dans le document DH-SYSC-I(2016)004.

et nommé les membres de celui-ci. Les membres sont nommés pour quatre ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

141. Les gouvernements des Etats membres, lorsqu'ils ont choisi leur candidat, communiquent leur proposition au secrétariat général du Conseil. Celui-ci transmet la proposition au président du comité. Les règles de fonctionnement ne donnent pas de précisions sur les critères à utiliser pour évaluer l'adéquation des candidats. Pour mener à bien ses missions, le comité a mis en place une procédure permettant un examen approfondi des candidatures. La procédure d'examen et les critères d'évaluation sont expliqués en détail dans les rapports d'activité du comité, en particulier dans le troisième⁹⁴.

142. La principale composante de la procédure est une audition, qui se déroule à huis clos. Les avis du comité ne sont pas rendus publics. Le comité explique dans son premier rapport d'activité qu'il a conclu des dispositions du droit européen en matière de protection des données personnelles, telles qu'interprétées par la Cour de Justice, que ses avis ne peuvent être divulgués au public. La transparence de ses activités est garantie au moyen de la publication de ses rapports.

143. Selon les données chiffrées communiquées dans son troisième rapport d'activité, le comité a émis sept avis défavorables sur 67 avis rendus au total. A la lumière des informations disponibles jusqu'en décembre 2013, les avis du comité, qu'ils aient été favorables ou défavorables, ont été suivis par les gouvernements des Etats membres⁹⁵. Tous les candidatures considérées inappropriées ont été retirées ou remplacées⁹⁶. Selon

⁹⁴ Premier rapport d'activité, du 17 février 2011 ; deuxième rapport d'activité, du 22 janvier 2013 ; et troisième rapport d'activité, du 13 décembre 2013. Les trois rapports sont disponibles en ligne sur <http://curia.europa.eu>. Les deux premiers sont publiés (en anglais) dans le *Human Rights Law Journal* (HRLJ) n° 33 (2013), p. 459–464 et 465–470 ; le troisième est publié dans le HRLJ n° 34 (2014), p. 197–203.

⁹⁵ Troisième rapport d'activité, p. 10.

⁹⁶ Henri de Waele, « Not Quite the Bed that procrustes Built – Dissecting the system for selecting judges at the Court of Justice of the European Union », *Selecting Europe's Judges, A Critical Review of the Appointment*

le président du comité, Jean-Marc SAUVÉ⁹⁷, la procédure prévue par le traité de Lisbonne permet le contrôle de l'erreur manifeste au regard du choix des membres de la Cour de Justice. Jean-Marc SAUVE souligne que le rôle du comité est limité. « Il n'a vocation à se substituer aux Etats membres ni dans la présentation des candidats ni dans la nomination des juges »⁹⁸. S'agissant de l'absence de caractère contraignant des avis, Jean-Marc SAUVÉ relève qu'elle est compensée par les modalités du processus de nomination, à savoir par le fait que les décisions sont prises à l'unanimité par les Etats membres. Il suffit qu'un seul Etat s'oppose à une nomination pour qu'il y soit fait échec.

144. Certains éléments de la procédure ont toutefois fait l'objet de critiques, telles que le manque de légitimité démocratique, l'absence de vérification de la procédure de sélection du candidat au niveau national et le manque de transparence de la procédure⁹⁹.

Examen de l'adéquation des candidats par un organe externe

145. Le second modèle alternatif possible étudié dans le cadre de la rédaction du rapport du CDDH porte sur l'inclusion d'une norme spécifique dans un nouveau protocole à la Convention européenne, qui prévoirait que¹⁰⁰ :

Procedures to the European Courts, ed. Michal Bobek, Oxford University Press, 2015, pp. 24–50.

⁹⁷ Jean-Marc Sauvé, « Selecting the European Union's Judges : the Practice of the Article 255 Panel », *Selecting Europe's Judges, A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*, Michal Bobek (dir.), Oxford University Press, 2015, p. 78–83.

⁹⁸ *Ibid.* p. 82.

⁹⁹ Voir Armin von Bogdandy and Cristoph Krenn, "On the democratic legitimacy of Europe's Judges – A Principled and Comparative Reconstruction of the Selection Procedures", *Selecting Europe's Judges, A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*, ed. Michal Bobek, Oxford University Press, 2015, pp. 162–180 ; voir AccessInfo Project on Judicial Transparency : <http://elab-europe.eu/cjeu-judicial-transparency/>.

¹⁰⁰ Proposition soumise par la Juge Neshataeva dans le cadre du GT-GDR-F, doc. DH-SYSC-I(2016)001.

1. Un Etat propose une liste de trois ou, alternativement, six candidats aptes à servir en tant que juges à la Cour.
2. Une commission de sept membres (deux membres représentant le grand public, deux membres représentant la doctrine juridique, deux membres représentant le système juridictionnel et un membre représentant le Conseil de l'Europe) décide de l'aptitude des candidats aux travaux de la Cour, par référence au point 1.
3. La commission présente à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le(s) nom(s) de 1 ou 3 candidat(s) choisis sur la liste proposée par un Etat.

146. Les deux modèles ont été examinés non seulement au regard de leur faisabilité et de la possibilité de se départir du système actuel mais également compte tenu de leurs conséquences sur le système dans son ensemble et sur tous les acteurs concernés. **Le CDDH décide qu'à ce stade, l'accent doit être placé sur l'amélioration du processus d'élection devant l'Assemblée.** Les modèles alternatifs (pas nécessairement uniquement les deux décrits ci-dessus) pourraient être examinés ultérieurement dans le cadre de travaux de suivi afin de passer en revue les résultats du présent exercice.

III. LES CONDITIONS D'EMPLOI ET DE TRAVAIL À LA COUR

A. Défis

147. Un certain nombre de facteurs qui peuvent décourager d'éventuels candidats sont liés à l'attractivité du poste. Certains de ces facteurs avaient déjà été identifiés dans le rapport du CDDH¹⁰¹. Ils ont été confirmés et complétés au cours des discussions et par les contributions reçues pour la préparation du présent rapport. Ils peuvent ainsi être résumés :

¹⁰¹ Rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme (doc. CDDH(2015)R84 Addendum I), §§ 107–108.

1. l'attractivité du poste, y compris les conditions d'emploi ;
2. les difficultés à trouver un nouvel emploi approprié à l'issue du mandat ;
3. l'impossibilité de contribuer aux régimes nationaux de retraite ;
4. la séparation de la famille ;
5. l'impossibilité pour les conjoints des juges de retrouver un emploi à leur retour dans leur pays d'origine ;
6. le manque de connaissances quant aux exigences relatives aux travaux de la Cour.

148. Certains de ces facteurs concernent les conditions d'emploi, d'autres les conditions de travail à la Cour ; ils font dès lors l'objet d'un examen distinct. Les réponses possibles pour relever le premier défi sont essentiellement basées sur la contribution de la Cour (doc. DH-SYSC-I(2017)011) telle qu'adoptée par celle-ci en session plénière. Tel qu'il est mentionné au § 43 du présent rapport, cette contribution a été présentée au Groupe de rédaction par le Président de la 4^e section de la Cour et du Comité sur le statut des juges et a été discutée ultérieurement au DH-SYSC et au CDDH. Par ailleurs, il serait important de vérifier la faisabilité des réponses éventuelles par rapport à la nature et aux exigences d'une nomination internationale qui, tel que cela a été souligné dans les contributions reçues, est prestigieuse, une progression importante dans une carrière et une reconnaissance professionnelle de très haut niveau. Toutefois, le CDDH a également pris note des remarques faites par l'ancien Président du Panel consultatif : « Dans le but d'attirer des candidats de haut niveau, il est également crucial de prendre en considération les conditions d'emploi des juges et le type de déroulement de carrière offert par la cour principale. Dans sa contribution soumise au CDDH, la Cour aborde elle-même les conditions telle que l'offre scolaire car c'est une décision majeure pour quelqu'un ayant eu une carrière très satisfaisante à l'échelle nationale et un niveau de reconnaissance professionnelle élevé de partir soudainement pour un mandat défini dans un autre pays. La structure de carrière abordée par le DH-SYSC et le CDDH est donc une considération importante »¹⁰²

¹⁰² Voir doc. DH-SYSC-I(2017)016, p. 9.

(traduction non officielle). De manière similaire, la Cour a mis en exergue dans sa contribution que « Pour attirer les candidats du plus haut niveau professionnel, il est nécessaire de s'assurer qu'ils sont en mesure d'être motivés pour exercer la fonction de juge au sein d'une juridiction internationale œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, compte tenu tant des aspects professionnels de cette fonction que des conséquences personnelles qu'implique un tel changement ; et qu'ils puissent éprouver de la sécurité au sujet de leur avenir professionnel à l'issue de leur mandat de juge »¹⁰³.

149. Dès lors qu'aucune proposition ou remarque écrite sur ce sujet n'ont été soumises, le CDDH n'a pas étudié la question du salaire des juges de la Cour.

B. Les conditions d'emploi à la Cour : réponses possibles dans le cadre des structures existantes

i) Aspects relatifs à l'exercice du mandat de juge

Immunité des juges durant leur mandat

150. L'immunité des juges durant leur mandat est suffisamment régie par les dispositions existantes. Les juges jouissent des « privilèges, immunités, exemptions et facilités » prévus à l'article 51 de la Convention, à l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe et dans les accords conclus au titre de cet article, notamment le sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (article 1) tel qu'interprété par la Cour (voir § 25 de la Contribution de la Cour).

Passeports diplomatiques aux juges

151. La question de l'immunité diplomatique est liée à celle de l'octroi d'un passeport diplomatique aux juges. La Cour a mentionné que certains juges, en possession de passeports standards, ont signalé des **incidents arrivés au cours de voyages** entre leurs pays d'origine et Strasbourg qui n'étaient pas conformes avec leur immunité officielle, et elle a suggéré que ceux-ci auraient pu être évités avec un passeport diplomatique. Selon la Cour, il conviendrait

¹⁰³ Voir doc. DH-SYSC-I(2017)011, § 4.

d'envisager que des dispositions pratiques qui aideraient les juges à bénéficier pleinement de la protection que leur accorde le sixième protocole, y compris l'octroi d'un passeport diplomatique, soient prises (§ 26 du doc. DH-SYSC-I(2017)011). Certains experts au sein du CDDH ont noté que la possession de passeports diplomatiques était limitée aux personnes avec le statut de « diplomate », un statut qui n'est pas adéquat pour un juge à la Cour. Le CDDH est convenu que les pratiques varient selon **les Etats membres** et encourage ces derniers à **réfléchir à d'éventuelles dispositions pratiques qui permettraient de prévenir de telles situations** dans la mesure du possible.

Situation de la famille des juges

152. La situation de la famille est un autre aspect essentiel de l'attractivité de la fonction pour tout candidat potentiel pour lequel les considérations familiales font partie des facteurs à prendre en compte. Similairement à la Cour, le CDDH a accueilli l'initiative des autorités françaises de pourvoir aux conjoints de fonctionnaires publics internationaux le **droit d'accéder au marché du travail français**. Le CDDH est d'accord avec la Cour que les Etats membres devraient être encouragés à adopter une perspective d'ensemble concernant la possibilité de mobilité professionnelle des conjoints des juges qui interrompent souvent leurs carrières dans leurs pays d'origine afin de rejoindre leur conjoint à Strasbourg.

153. En ce qui concerne les juges ayant des enfants, le CDDH a pris note de deux questions soulevées par la contribution de la Cour. Concernant les enfants en âge scolaire, la Cour a cité **les difficultés persistantes à trouver des établissements scolaires adéquats à Strasbourg**. Une école européenne a été établie dans la ville en 2008 afin de répondre aux besoins éducatifs du personnel des institutions européennes et des représentations diplomatiques qui y sont basées. D'après la Cour, il est devenu de plus en plus difficile d'être admis à cette école. Un nombre croissant de demandes d'admission d'enfants de juges ont été rejetées. Ceci a été la cause de perturbations de la vie familiale dans certains cas, les enfants étant obligés de rester dans l'Etat d'origine afin de poursuivre leur scolarité. La Cour considère que cette situation est un facteur qui pourrait considérablement dissuader des candidats

potentiels d'envisager de se présenter à l'élection. Le CDDH note que cette question ne concerne pas uniquement les juges, et qu'elle devrait être soulevée par le Conseil de l'Europe avec les autorités de l'Etat hôte concernées afin de trouver une solution à ce problème. Concernant les enfants plus jeunes, la Cour a cité les difficultés d'accès par les enfants des juges à la crèche du Conseil de l'Europe située dans ses locaux. Là encore, le CDDH estime que cette question devrait être traitée par l'Organisation, en consultation avec les autorités locales impliquées dans le fonctionnement de cet établissement.

ii) Aspects relatifs à la situation des juges après la fin de leur mandat

Immunité après la fin du mandat

154. Selon la Cour et à la lumière de la Résolution 1914 (2013) de l'Assemblée parlementaire¹⁰⁴, il y a lieu d'explorer tous les moyens possibles de faire en sorte que les anciens juges soient protégés contre le **risque de subir des représailles déguisées** après la fin de leur mandat. Le CDDH a noté qu'une immunité diplomatique à vie était une proposition trop ambitieuse. Néanmoins, tel que la Cour l'a noté, cette proposition paraît inspirée par l'idée que les anciens juges doivent bénéficier d'une protection contre des actes de représailles qui pourraient être dirigés contre eux par les autorités nationales par le biais de l'introduction d'une garantie procédurale. Cela signifierait en substance qu'il ne serait pas possible de poursuivre un ancien juge ou de le soumettre à une procédure juridique sauf si la Cour plénière était convaincue que pareille action était dénuée de tout rapport avec l'exercice par ce juge de son mandat à la Cour. Le CDDH convient que cette question doit être examinée davantage sur la base d'expériences concrètes afin de garantir que d'anciens juges ne soient pas sujets à des « poursuites » ou à d'autres procédures judiciaires après leur mandat qui s'avèreraient en réalité être une réponse à des opinions qu'ils ont tenues lorsqu'ils

¹⁰⁴ Le point de vue exprimé dans celle-là est que les juges de la Cour et leurs familles devraient bénéficier d'une « immunité diplomatique à vie » ; Voir paragraphe 7.6.1 de la Résolution.

siégeaient à la Cour. Ces travaux pourraient mener à une nouvelle révision de la Résolution (2009)5 du Comité des Ministres sur le statut et les conditions de service des juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

*Reconnaissance des années de service en tant que juge à la Cour et emploi après la cessation des fonctions*¹⁰⁵

155. Dans sa Résolution 1914 (2013), l'Assemblée parlementaire a invité les Etats parties à « prendre en considération la durée [du] mandat à la Cour dans le calcul du nombre d'années d'ancienneté au niveau national concernant [la] carrière judiciaire ou autre »¹⁰⁶. La Cour souligne qu'il importe de reconnaître les années de service en qualité de juge à la Cour pour le calcul de l'ancienneté au niveau national concernant la carrière, judiciaire ou autre, ainsi que, le cas échéant, pour les droits à la retraite. En outre, en ce qui concerne plus particulièrement la question de l'emploi après la cessation des fonctions, la Cour note que la reconnaissance du niveau de qualification d'un juge tel que défini à l'article 21 § 1 de la Convention devrait être automatique. Il ne faut cependant pas en déduire que les Etats membres doivent donner aux anciens juges de la Cour une préférence vis-à-vis des autres candidats lorsqu'ils procèdent à des nominations à des postes dans la fonction publique nationale. Bien qu'il soit souhaitable que les juges arrivant à la Cour puissent suspendre leurs fonctions précédentes pendant la durée de leur mandat et y revenir une fois celui-ci accompli, la Cour reconnaît qu'il peut y avoir des contraintes légitimes à cet égard dues à la diversité des systèmes nationaux et aux différences dans la situation des juges suivant qu'ils étaient fonctionnaires ou travaillaient dans le secteur privé avant leur élection à la Cour.

156. La question de la reconnaissance des états de service en tant que juge est cruciale pour l'attractivité du poste de juge à la

¹⁰⁵ Il est noté que certains juges n'ont pas de statut d'employé avant de travailler à la Cour (par exemple, certains peuvent être travailleurs indépendants ou titulaires de charges publiques)

¹⁰⁶ Voir le paragraphe 7.6.3 de la Résolution.

Cour. Tel que cela a été relevé par l'ancien Président de la Cour¹⁰⁷ : « Il est évident que les candidats potentiels les plus qualifiés, en particulier ceux qui exercent déjà de hautes fonctions judiciaires dans le système juridique interne, risquent d'être rebutés par l'incertitude des perspectives à l'issue d'un mandat à la Cour européenne ». Certaines contributions reçues ont toutefois noté qu'un ancien juge de la Cour trouverait facilement un nouvel emploi approprié. Cette question est **également** essentielle **pour l'indépendance de la Cour** car « l'absence pour un juge de toute garantie quant à son emploi futur peut nuire à son indépendance »¹⁰⁸. Il est nécessaire de garantir que les juges en exercice ne craignent pas leurs conditions de retour (voir également § 154 ci-dessus).

157. Il est rappelé que la question de la reconnaissance des états de service en tant que juge a été débattue par le Comité des Ministres (CM/Del/Dec(2014)1195.4.3) suite aux préoccupations exprimées par l'ancien Président de la Cour dans sa lettre du 22 novembre 2013. Les Délégués des Ministres ont en conséquence appelé les Etats parties à répondre de manière appropriée à la situation des juges après l'expiration de leur mandat, en veillant à garantir, dans la mesure du possible dans le cadre du droit national applicable, que les anciens juges aient l'opportunité de maintenir leurs perspectives à un niveau correspondant aux fonctions qu'ils ont exercées. Les Délégués des Ministres ont invité les Etats membres à fournir toute information pertinente sur le suivi donné à cette décision et ont convenu de reprendre l'examen de cette question avant le 31 décembre 2015, en particulier à la lumière des informations contenues dans l'étude comparative fournie par la Cour¹⁰⁹ et de toute autre information que les Etats membres pourraient avoir fournie sur cette question¹¹⁰. A ce jour, quatre

¹⁰⁷ Lettre du Président Spielmann du 22 novembre 2013, figurant dans l'étude comparative produite par la Cour, doc. DD(2013)1321.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Etude comparative réalisée par la Cour, doc. DD(2013)1321.

¹¹⁰ Cette question a également été examinée par l'Assemblée dans le cadre de ses travaux sur le « Renforcement de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme », qui ont abouti à sa Recommandation 2051(2014).

Etats ont fourni des informations en réponse à l'invitation du Comité des Ministres¹¹¹.

158. La question a également été soulevée dans le rapport du CDDH¹¹², de savoir si un système national dans lequel, à l'expiration de son mandat, tout juge serait automatiquement nommé à la Cour constitutionnelle ou au sein de l'une des plus hautes juridictions nationales, pourrait accroître l'intérêt des éventuels candidats¹¹³. Il a toutefois été noté que, dans certains Etats, cela est constitutionnellement impossible. Suite à l'adoption du rapport du CDDH, il a été décidé par le Comité des Ministres que la question serait examinée dans le contexte du suivi qui serait mené par le CDDH et le DH-SYSC.

159. Au cours de la 1^{re} réunion du Groupe de rédaction, il a été décidé d'examiner si les données de l'étude susmentionnée sont toujours valables et, le cas échéant, de les mettre à jour (voir également le rapport de réunion, doc. DH-SYSC-I(2016)R1, § 6). En vue d'aider le Groupe de rédaction dans ses travaux sur cette question, le Secrétariat a préparé un document de travail distinct (doc. DH-SYSC-I(2017)018) contenant trois tableaux¹¹⁴ basés sur l'étude comparative DD(2013)1321 et les informations ultérieures des Etats membres concernant la reconnaissance des états de service en tant que juge à la Cour. Ce document pourrait servir de base pour tous travaux de suivi qui seront menés. Ces **travaux de suivi** pourraient être envisagés **afin de garantir une réponse**

¹¹¹ Andorre (doc. DD(2016)359) ; France et Grèce (doc. DD(2016)104) ; Monaco (doc. DD(2016)360).

¹¹² Doc CDDH(2015)R84 Addendum I, § 108.

¹¹³ Contribution de M. Christoph Grabenwarter, doc. GT-GDR-F(2014)018, également reproduite dans le doc. DH-SYSC-I (2016)001, pp. 2–6. Dans sa contribution, l'obligation de résidence est également discutée.

¹¹⁴ Les trois tableaux portent respectivement sur les professions de juges, agents publics et professeurs d'université et fournissent des détails quant à la question de savoir si servir en tant que juge à la Cour entraîne le droit pour eux 1) d'interrompre leur carrière au niveau national pour rejoindre la Cour, 2) d'avoir le droit de regagner leur poste précédent après avoir servi dans une organisation internationale, ainsi que 3) d'avoir leurs années de service international décomptées pour leur avancement de carrière et leurs droits à la retraite.

appropriée des Etats membres à cette question. Toutes suites données à cette question pourraient se faire dans le cadre des structures existantes, menant éventuellement à une recommandation du Comité des Ministres. Ces travaux devraient tenir compte de la diversité des systèmes juridiques, constitutionnels et politiques. Dans ce contexte et tel qu'il est noté par la Cour, les autorités compétentes du Conseil de l'Europe pourraient envisager la possibilité d'établir un contact avec l'Etat concerné suffisamment tôt au sujet de la situation que connaîtra un juge dont le mandat à la Cour approche de son terme. Il conviendrait d'explorer les différentes manières de mettre à profit l'expertise acquise par les anciens juges.

Indemnité de transition

160. Aux termes de la contribution de la Cour, fournir aux anciens juges une indemnité de transition pendant une certaine durée après la fin de leur mandat constituerait un autre moyen de leur assurer une certaine sécurité. La forme que pourrait prendre pareille indemnité pourrait, le cas échéant, être étudiée au niveau national comme au sein du Conseil de l'Europe (voir § 42 de la Contribution de la Cour).

C. Les conditions de travail à la Cour : réponses possibles dans le cadre des structures existantes

161. Les réponses concernant les conditions de travail à la Cour permettant l'intégration rapide des juges et leur formation continue devront être principalement fournies par la Cour elle-même. Les conditions de travail n'ont pas été examinées dans la contribution de la Cour.

162. Le CDDH a par ailleurs noté avec un intérêt particulier les informations fournies par le Représentant du Greffe sur le **projet d'assistance judiciaire personnalisée**. La Cour a reçu en 2016 un groupe de neuf stagiaires qui ont travaillé directement avec neuf juges, les assistant pour des recherches juridiques dans différents contextes (par exemple pour des opinions, conférences, articles etc.). Il s'agissait d'un programme d'essai, employant les stagiaires qui viennent à la Cour dans le cadre de la venue habituelle de stagiaires au Conseil de l'Europe (deux groupes de stagiaires chaque

année ; septembre – janvier et mars – juillet). Il s’agit de stages non rémunérés, les juges tenant le rôle de formateur/mentor pour la durée du stage. D’autres personnes, telles que celles venant à la Cour dans le cadre d’un accord avec une instance extérieure (par exemple une université), peuvent travailler en tant qu’assistants juridiques sur la même base. Les exigences universitaires sont d’avoir au moins achevé les premières années d’un master en droit. Les assistants ont les mêmes devoirs que les agents en ce qui concerne l’indépendance, la loyauté et la discrétion. Le programme sera évalué à l’issue de la première année. Le programme a été évalué en 2017 par les juges et les assistants. En vue des résultats très satisfaisants obtenus, il a été décidé que ce projet sera reconduit de manière régulière et systématique.

163. En ce qui concerne le manque de connaissances quant aux travaux de la Cour, en tant que facteur dissuasif de se porter candidat, il a été suggéré que l’un des moyens d’informer les candidats éventuels, sans porter atteinte à l’indépendance et l’autonomie de la Cour, serait d’envisager de **demander à l’ancien/aux anciens juge(s) de se rendre disponible(s) pour répondre aux questions des candidats en toute confidentialité**. Cette mesure est déjà en place dans certains Etats membres de manière non officielle.

164. Le CDDH considère que **toutes les mesures visant à renforcer l’intégration rapide des juges et leur formation continue devraient être encouragées**. Une observation dans la contribution de la Cour devrait être gardée à l’esprit dans ce contexte : « Avant de traiter ces questions en détail, il importe de se référer également dans ce contexte à la situation générale de la Cour. Comme cela ressort de son rapport annuel¹¹⁵, la Cour se trouve confrontée à de redoutables défis en termes de sa charge de travail, et de sa capacité à continuer à relever ces défis dans le cadre des contraintes budgétaires actuelles. Bien qu’il s’agisse d’un élément majeur du processus de réforme, qui est traité directement par les autorités compétentes au niveau européen et au niveau national, il est sans aucun doute également pertinent pour la question traitée

¹¹⁵ Voir le chapitre 6 du rapport annuel 2016 à l’adresse : http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2016_FRA.pdf

dans le présent document. En définitive, la capacité de la Cour à s’acquitter ou non de son importante mission, c’est-à-dire notamment à faire face à sa charge de travail et à disposer des ressources nécessaires pour cela, ne peut que compter au nombre des facteurs clés qui influent sur la volonté de personnes ayant un très haut niveau professionnel de prendre la décision de présenter leur candidature »¹¹⁶. En ce qui concerne la charge de travail, le CDDH renvoie aux conclusions pertinentes de son rapport sur l’avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l’homme.

IV. LES JUGES *AD HOC*

A. Défis

165. Le CDDH note qu’une approche globale examinant tous les paramètres de la sélection/de l’élection des juges ne pourrait pas écarter les questions relatives aux juges *ad hoc*¹¹⁷. Un juge *ad hoc* peut être désigné lorsque que le juge élu se trouve empêché, se déporte ou est dispensé, ou si pareil juge fait défaut. Tel est par exemple le cas lorsqu’un conflit d’intérêts empêche le juge qui siège de statuer dans une affaire dont la Cour est saisie. La démission ou le départ en retraite d’un juge impose également de nommer un juge *ad hoc* afin d’assurer un remplacement jusqu’à ce que son successeur commence son travail à la Cour¹¹⁸. La procédure de désignation d’un juge *ad hoc* en vigueur avant l’adoption du Protocole n° 14 laissait à l’Etat partie une très grande marge d’appréciation dans le choix de la personne nommée juge *ad hoc* pour une affaire donnée après l’engagement des procédures, c’est-à-dire une fois que le contenu de la requête est déjà connu. Par conséquent, il a été relevé que cette procédure était contraire au principe de l’égalité des armes et a soulevé un certain nombre de préoccupations quant à l’indépendance et l’impartialité du juge *ad hoc*.

¹¹⁶ Voir § 6 de la contribution de la Cour

¹¹⁷ La possibilité pour les Etats parties de nommer un juge d’intérêt commun (*Behrami et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, n° 71412/01 et 78166/01) n’a pas nécessité d’examen spécifique.

¹¹⁸ Voir l’article 29 du Règlement de la Cour.

166. Le Protocole n° 14 a remédié à cette situation. Le nouvel article 26 § 4, de la Convention prévoit le remplacement d'un juge par une personne – le juge *ad hoc* – « choisie par le président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette partie »¹¹⁹. Lorsqu'un Etat partie ne désigne pas de juge *ad hoc* dans un délai de trente jours ou ne soumet pas de liste de noms satisfaisante, le Règlement prévoit que le président de la chambre invite cet Etat à lui communiquer dans les trente jours le nom de la personne qu'il souhaite désigner parmi les autres juges élus.

167. La question des juges *ad hoc* a été étudiée sur la base d'un rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire¹²⁰. Ce rapport a noté que « le nouveau système renforce la manifestation de l'indépendance des juges, puisqu'un Etat partie ne peut plus jouer de rôle décisif dans la désignation d'un juge *ad hoc*. Néanmoins, il a été avancé que la procédure de désignation pourrait poser un problème de légitimité démocratique, dans la mesure où le juge *ad hoc* est désigné à partir d'une liste soumise par les Etats parties directement au Président de la Cour, l'Assemblée demeurant exclue de ce processus.» En outre, le rapport a souligné un certain nombre de questions non résolues telles que la question de la nomination des juges *ad hoc* par l'Etat et la différence de procédure de sélection applicable pour les juges élus et les juges *ad hoc* ; les retards causés par la désignation des juges *ad hoc*, qui peut prendre de quelques mois à un ou deux ans.

168. Si la Cour avait envisagé que le processus d'établissement d'une liste de juges *ad hoc* serait une tâche facile pour les Etats,

¹¹⁹ Comme le précise le Règlement modifié de la Cour, les Etats parties soumettent au préalable à la Cour une liste contenant les noms de trois à cinq personnes qui réunissent les conditions exigées pour exercer la fonction de juge *ad hoc* pour une période renouvelable de deux ans, à partir de laquelle le président de la chambre choisit un juge *ad hoc* en cas de besoin.

¹²⁰ « Juges *ad hoc* à la Cour européenne des droits de l'homme : un aperçu », rapport d'information, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : Mme Marie-Louise Bemelmans-Vidéc (Pays-Bas), Doc. 12827, 23 janvier 2012.

dans la pratique, il s'avère que certains Etats sont dans l'obligation de mettre en œuvre des procédures au niveau national pour la préparation de cette liste, dont l'accomplissement peut prendre des mois.

B. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes

169. Il semble que le système actuel fonctionne bien du fait notamment de sa flexibilité. Afin de décider s'il convient de poursuivre l'examen de cette question et de quelle manière le poursuivre, certaines questions ont été portées à l'attention du Greffe de la Cour¹²¹.

170. En réponse à la question de savoir pourquoi le Règlement prévoit une période de deux ans, il a été noté que la période de deux ans pour la liste des juges *ad hoc* (article 29.1a) résultait d'une décision prise par la Cour plénière lorsqu'elle a débattu de la question en mars 2010. Les juges ont envisagé différentes périodes, allant de deux à cinq ans, avant de décider d'une période courte. L'on ne s'attendait pas à ce que cela soit particulièrement contraignant pour les Etats dans la mesure où l'on considérait que la liste pourrait être renouvelée avec un minimum de formalités.

171. Au regard de la question de savoir quels aspects le Président prend en compte lorsqu'il choisit un juge *ad hoc* sur une liste,¹²² il a été indiqué qu'il n'y a pas de directives internes ou de critères standards. Cela est laissé à la discrétion de chaque Président de Section. En ce qui concerne la fréquence du recours aux juges *ad hoc* (par pays), des statistiques ne sont pas systématiquement établis mais ces cas sont rares. Selon HUDOC, il y a eu seulement 34 affaires traitées en 2015 (arrêts et décisions) qui ont inclus un juge *ad hoc*. Parmi celles-ci, 16 étaient des juges « externes », 18 étaient des juges actuels ou d'anciens membres de la Cour.

¹²¹ Voir doc. DH-SYSC-I (2016)005REV.

¹²² Le rapport cité en note 55 indique : « Outre le fait que la procédure manque par conséquent de légitimité démocratique, les motifs qui président au choix du juge *ad hoc* par le Président de la Cour à partir de la liste présentée par l'Etat demeurent incertains. » (§§ 13–14).

172. Enfin, en ce qui concerne la manière dont la Cour traite d'une demande d'une partie sollicitant la récusation d'un juge, il est indiqué que la question sera portée à l'attention du juge qui préside et du juge concerné. Si l'un de ces derniers a un doute quant à la participation du juge à l'examen de l'affaire, la procédure de l'article 28 § 4 du Règlement de la Cour sera suivie.

173. A la lumière de ce qui précède, le CDDH a décidé qu'un régime distinct pour les juges *ad hoc* est notamment justifié par la rareté de l'utilisation de la procédure. Il a décidé de ne pas poursuivre l'examen de cette question. Il espère que **la Cour**, compte tenu des longues procédures d'établissement de la liste applicables dans certains Etats, **pourrait envisager de prolonger, ou de rendre plus flexible, la période de deux ans de validité de la liste des juges *ad hoc***. Toute modification éventuelle pourrait être introduite par le biais **du Règlement de la Cour**. Il s'agit de l'une des questions illustrant la pertinence d'une consultation accrue des Hautes Parties contractantes au regard du développement du Règlement de la Cour, tel que cela a été souligné par le CDDH en 2014¹²³ et réitéré en 2015¹²⁴. Cela est à présent possible par le biais du nouvel article 111¹²⁵.

¹²³ Rapport du CDDH contenant des conclusions et éventuelles propositions de mesures concernant la procédure pour la modification du Règlement de la Cour et l'éventuelle « montée en grade » dans la Convention de certaines dispositions du Règlement de la Cour (doc. CDDH(2014)R82 Addendum I, voir en particulier les §§ 10–14.

¹²⁴ Rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme (doc. CDDH(2015)R84 Addendum I), § 87. Le CDDH note avec intérêt l'information (Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport 2015, 12 octobre 2015, p. 7) selon laquelle le Comité du Règlement de la Cour examine actuellement la question et attend les conclusions de cet examen.

¹²⁵ Aux termes de l'article 111, § 2, tel qu'amendé le 14 novembre 2016, « le greffier informe les Parties Contractantes des propositions de la Cour visant à modifier les dispositions du règlement qui concernent directement la conduite des procédures suivies devant elle et les invite à présenter des observations écrites sur les propositions en question. De même, il invite les organisations possédant une expérience en matière de représentation des

174. Il a été noté durant les débats que la procédure de désignation du juge *ad hoc* à partir de la liste préalablement soumise par l'Etat concerné pourrait être plus transparente. Cela pourrait également être garanti par le Règlement de la Cour. Il pourrait également être envisagé de réguler davantage la récusation d'un juge *ad hoc*. Néanmoins, le CDDH n'a pas retenu ces propositions, la procédure n'étant utilisée que rarement.

CONCLUSION

175. En remplissant son mandat, qui consiste à assurer le suivi de son rapport de 2015 sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits l'homme, le CDDH a examiné les options en vue en particulier de s'assurer que des candidats hautement qualifiés sont attirés par le poste de juge à la Cour, qu'ils sont présentés à l'Assemblée par les Etats après une procédure nationale de sélection appropriée et que les meilleurs d'entre eux sont effectivement nommés.

176. Le CDDH a conclu que des améliorations pour l'ensemble des quatre thèmes identifiés dans ce rapport sont encore possibles dans le cadre des structures existantes. En vue d'un suivi de ce rapport, tous les acteurs pertinents impliqués dans ce processus, notamment le Comité des Ministres et le CDDH, la Cour et son Greffe, les Etats membres, le Panel consultatif et l'Assemblée parlementaire devraient envisager d'éventuelles réponses à cet égard. Bien que le rapport plaide en faveur des réponses possibles dans le cadre des structures existantes, le CDDH n'exclut pas la possibilité d'amender la Convention si de telles réponses s'avèrent insuffisantes pour faire face aux défis évoqués dans ce rapport.

177. Les conclusions de fond apportées par le travail du CDDH sont reflétées dans le résumé, qui se trouve au début du présent rapport.

requérants devant la Cour, ainsi que des associations des barreaux, à présenter des observations écrites sur ces propositions».

ANNEXE

Liste des documents de référence

I. Contributions présentées au Groupe de rédaction (DH-SYSC-I)

Contribution présentée en vue de la 3^e réunion du DH-SYSC [DH-SYSC-I\(2017\)013](#)

Contributions en vue de la 3^e réunion du DH-SYSC-I [DH-SYSC-I\(2017\)009](#)

Contributions en vue de la 2^e réunion du DH-SYSC-I [DH-SYSC-I\(2016\)005](#)
[REV](#)

II. Travaux pertinents des instances du Conseil de l'Europe

A. Documents du Comité des Ministres

Décisions adoptées lors de la 1252^e réunion des Délégués des Ministres sur le rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme (30 mars 2016) [DH-SYSC\(2016\)009](#)

Décisions adoptées lors de la 1213^e réunion des Délégués des Ministres (26 novembre 2014)

Etude comparative produite par la Cour sur la reconnaissance des états de service en tant que juge à la Cour européenne des droits de l'homme – Lettre du Président de la Cour [DD\(2013\)1321](#)

Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme [CM\(2012\)40-final](#)
[CM\(2012\)40-addfinal](#)

Résolution du Comité des Ministres CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail [CM/Res\(2011\)24](#)

Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme [CM/Res\(2010\)26](#)

Rapport du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des droits de l'homme, EG Court (2001)1 (27 septembre 2001)

B. Documents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

[Résolution 2169 \(2017\)](#), « La reconnaissance et la mise en œuvre du principe de responsabilité à l'Assemblée parlementaire »

Commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme – Carnet de bord de la réunion du 6 avril 2017 [AS/Cdh/Inf\(2017\)CB03](#)

Commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme – Projet d'ordre du jour de la réunion du 12 janvier 2017 [AS/Cdh/Inf\(2017\)OJ01 Rev 2](#)

Commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme – Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme – Document d'information préparé par le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire [AS/Cdh/Inf\(2016\)01 rev4](#)

[Recommandation 2051 \(2014\)](#), « Renforcement de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme »

[Résolution 2002 \(2014\)](#), « Evaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire »

[Résolution 1914 \(2013\)](#), « Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg : les insuffisances structurelles dans les Etats Parties »

« Juges *ad hoc* à la Cour européenne des droits de l'homme : un aperçu », rapport d'information, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc (Pays-Bas), Doc. 12827 (23 janvier 2012) [AS/Jur \(2011\) 36](#)

[Résolution 1842 \(2011\)](#), « Les mandats des commissions de l'Assemblée parlementaire », telle que modifiée par la Résolution 2002 (2014)

[Résolution 1366 \(2004\)](#), « Candidats à la Cour européenne des Droits de l'Homme », telle que modifiée par Résolutions 1426 (2005), 1627 (2008) et 1841 (2011)

[Résolution 1202 \(1999\)](#), « Règlement de l'Assemblée », avec modifications subséquentes

Commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme – Elections of judges to the European Court of Human Rights – table of progress by Contracting Party – document d'information préparé par le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire (*anglais uniquement*)

C. Documents de la Cour européenne des droits de l'homme, du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme et discours

Contribution de la Cour au sujet de certaines questions examinées dans le cadre du suivi du rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention [DH-SYSC-I\(2017\)011](#)

Rapport annuel 2016 de la Cour européenne des droits de l'homme

Règlement de la Cour (14 novembre 2016)

Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention (février 2016) [#5284891](#)

« Le processus d'Interlaken et la Cour », rapport 2015 (12 octobre 2015)

Avis de la Cour européenne des droits de l'homme relatif au rapport du CDDH sur le Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (16 avril 2014) DD(2014)513

Avis consultatif (n°2) 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, Grande Chambre (22 février 2010)

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, Grande Chambre (12 février 2008)

D. Rapports et autres documents du CDDH

Rapport de la 87^e réunion du CDDH (6–9 juin 2017) [CDDH\(2017\)R87](#)

Rapport de la 3^e réunion du DH-SYSC (10–12 mai 2017) [DH-SYSC\(2017\)R3](#)

Legal opinion from the Directorate of legal advice and public international law (4 mai 2017) [DH-SYSC-I\(2017\)015](#)

Echange de vues avec M. John Murray, Président du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme et les Délégués des Ministres (4 mai 2017) [DH-SYSC-I\(2017\)016](#)

Demande d’avis juridique adressé à la DLAPIL (3 avril 2017)	<u>DH-SYSC-I(2017)012 REV</u>
Rapport de la 3 ^e réunion du DH-SYSC-I (27 février – 1 ^{er} mars 2017)	<u>DH-SYSC-I(2017)R3</u>
Contributions présentées dans le cadre des travaux du GT-GDR-F (20 juin 2016)	<u>DH-SYSC-I(2016)001</u>
Compilation d’informations présentées dans le cadre des rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Déclaration de Brighton (20 juin 2016)	<u>DH-SYSC-I(2016)002</u>
Rapport de la 86 ^e réunion du CDDH (6–8 décembre 2016)	<u>CDDH(2016)R86</u>
Rapport de la 96 ^e réunion du Bureau du CDDH (24–25 novembre 2016)	<u>CDDH-BU(2016)R96</u>
Rapport de la 2 ^e réunion du DH-SYSC (8–10 novembre 2016)	<u>DH-SYSC(2016)R2</u>
Echange de vues avec M. Wojciech SAWICKI, Secrétaire Général de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe (4 novembre 2016)	<u>DH-SYSC-I(2016)008</u>
Rapport de la 2 ^e réunion du DH-SYSC-I (19–21 octobre 2016)	<u>DH-SYSC-I(2016)R2</u>
Rapport de la 1 ^e réunion du DH-SYSC-I (29 juin – 1 ^{er} juillet 2016)	<u>DH-SYSC-I(2016)R1</u>
Rapport de la 85 ^e réunion du CDDH (15–17 juin 2016)	<u>CDDH(2016)R85</u>
Rapport de la 1 ^e réunion du DH-SYSC (25–27 avril 2016)	<u>DH-SYSC(2016)R1</u>
Dispositions pertinentes relatives à d’autres juridictions internationales ou régionales (28 juin 2016)	<u>DH-SYSC-I(2016)004</u>

Mandat du Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC) pour 2016–2017	<u>DH-SYSC(2016)003</u>
Rapport de la 84 ^e réunion du CDDH (7–11 décembre 2015)	<u>CDDH(2015)R84</u>
Rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme	<u>CDDH(2015)R84</u> <u>Addendum I</u>
Rapport de la 9 ^e réunion du DH-GDR (17–20 novembre 2015)	<u>DH-GDR(2015)R9</u>
Rapport du CDDH sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme	<u>CDDH(2013)R79</u> <u>Addendum II</u>
Rapport de la 2 ^e réunion du CDDH-SC (11–13 janvier 2012)	<u>CDDH-SC(2012)R2</u>
Compilation des réponses au questionnaire sur les pratiques nationales de sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, préparés par le Secrétariat dans le cadre du CDDH-SC (25 octobre 2011)	<u>CDDH-SC(2011)002</u> Rev.2
Résumé et analyse préliminaire des réponses au questionnaire sur les pratiques nationales de sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, préparés par le Secrétariat dans le cadre du CDDH-SC (2 septembre 2011)	<u>CDDH-SC(2011)003</u> REV.
<i>E. Documents élaborés par d'autres instances</i>	
Intervention de M. John Murray à la 1233 ^e réunion des Délégués des Ministres (8 juillet 2015)	<u>Advisory Panel (2016)1</u> Annexe II

Troisième rapport d'activités du panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme à l'attention du Comité des Ministres (2016–2017)

Panel consultatif (2017)2

Deuxième rapport d'activités du panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme à l'attention du Comité des Ministres (2014–2015)

Advisory Panel (2016)1

Rapport d'activités du panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges a la Cour européenne des droits de l'homme à l'attention du Comité des Ministres (2010–2013)

Advisory Panel (2013)12 FR

Rapport explicatif du Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention

III. Travaux pertinents des instances ou représentants de l'Union européenne

Troisième rapport d'activité du comité prévu par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (13 décembre 2013)

Deuxième rapport d'activité du comité prévu par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (22 janvier 2013)

Première rapport d'activité du comité prévu par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (17 février 2011)

V. Conférences/Colloques/Tables rondes/Séminaires pertinents cités dans le rapport

Actes de la Conférence de haut niveau de Bruxelles sur la mise en œuvre de la Convention européenne

H/Inf (2015) 1

des droits de l'homme, notre responsabilité partagée
(26–27 mars 2015)

Actes de la Conférence de haut niveau de Brighton
sur l'avenir de la Cour européenne des droits de
l'homme (18–20 avril 2012) [H/Inf \(2012\) 3](#)

Actes de la Conférence de haut niveau d'Izmir sur
l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme [H/Inf \(2011\) 6](#)
(26–27 avril 2011)

Actes de la Conférence de haut niveau d'Interlaken
sur l'avenir de la Cour européenne des droits de
l'homme (18–19 février 2010) [H/Inf \(2010\) 5](#)

Déclaration de Rome

V. Autres sources citées dans le rapport

A. von Bogdandy, C. Krenn, « On the democratic legitimacy of Europe's Judges – A Principled and Comparative Reconstruction of the Selection Procedures », *Selecting Europe's Judges : A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*, édité par Michal Bobek, Oxford University Press, 2015, pp. 162–180

A. Brasseur, ancienne Présidente de l'Assemblée parlementaire, discours d'ouverture à la Conférence de haut niveau de Bruxelles sur « la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée », 26–27 mars 2015

A. Drzemczewski, ancien chef du département sur des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, « The Parliamentary Assembly's Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights », HRLJ, Vol. 35, n° 1–8, 2015, pp. 269–274

D. Kosař, “Selecting Strasbourg Judges : A Critique”, in *Selecting Europe’s Judges, A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*, édité par Michal Bobek, Oxford University Press, 2015, pp. 120–161

J.-M. Sauvé, « Selecting the European Union’s Judges : the Practice of the Article 255 Panel », *Selecting Europe’s Judges : A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*, édité par Michal Bobek, Oxford University Press, 2015, pp. 78–83

D. Spielmann, ancien Président de la Cour européenne des droits de l’homme, Audition à la Commission des lois de l’Assemblée nationale française (17 juin 2015)

D. Spielmann, ancien Président de la Cour européenne des droits de l’homme, discours d’ouverture à l’Ouverture de l’année judiciaire de la Cour européenne des droits de l’homme (30 janvier 2015)

H. de Waele, « Not Quite the Bed that Procastes Built – Dissecting the system for selecting judges at the Court of Justice of the European Union », *Selecting Europe’s Judges : A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*, édité par Michal Bobek, Oxford University Press, 2015, pp. 24–50

E. Fribergh, ancien Greffier de la Cour européenne des droits de l’homme, « The European Convention and Court of Human Rights : our shared treasures », HRLJ, Vol. 35, n° 9–12, pp. 313–318

R. Mackenzie, K. Malleson, P. Martin, P. Sands QC, « Selecting International Judges, Principle, Process and Politics », Oxford University Press, 2010

J. Limbach, P. Cruz Villalón, R. Errera, Lord Lester of Herne Hill QC, T. Morshchakova, Lord Justice Sedley, A. Zoll, « Judicial Independence : Law and Practice of Appointments to the European Court of Human Rights », Interights, mai 2003

P.H. Teitgen, Rapport présentée au l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe (1949), dans *Collected Edition of the « Travaux Préparatoires » of the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff, the Hague, 1977, Volume I, p. 210 ; Volume IV, p. 72

K. Malleson, Dr. P. O'Brien, "The merits of the judicial appointment process to the European Court of Human Rights", The Constitution Unit Blog : <https://constitution-unit.com/>

CJEU Judicial Transparency – AccessInfo Project on Judicial Transparency : <http://elab-europe.eu/cjeu-judicial-transparency/>

VI. Sources supplémentaires non-citées dans le rapport

Open Society Justice Initiative and International Commission of Jurists, *Strengthening from Within. Law and Practice in the Selection of Human Rights Judges and Commissioners*, Open Society Foundations, 2017, 120 p.¹²⁶

¹²⁶ Publié trop tard pour être entièrement pris en compte dans les travaux du CDDH.

A la demande du Comité des Ministres, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a examiné des options visant à assurer que des candidats hautement qualifiés sont attirés par le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme ; que ces candidats sont présentés à l'Assemblée parlementaire par les Etats après une procédure nationale de sélection adéquate ; et enfin, que les meilleurs d'entre eux sont effectivement nommés.

Le CDDH a en particulier discuté de la procédure de sélection, du processus d'élection, des conditions d'emploi et de travail à la Cour et de la situation des juges *ad hoc*. Il a analysé ces quatre sujets sans exclure des réponses qui nécessiteraient un amendement à la Convention européenne des droits de l'homme, mais en se concentrant sur des solutions dans le cadre des structures existantes et en garantissant la participation de toutes les parties prenantes au processus. En particulier, il a fait appel à contributions au niveau des juridictions nationales.

Le présent rapport du CDDH contient son analyse et ses conclusions. Le Comité des Ministres en a pris note en mars 2018 en tant que source d'inspiration utile pour l'ensemble des acteurs concernés par le processus de sélection et d'élection des juges.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE