



Doc. 11798

26 janvier 2009

Nomination des candidats et élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme

Avis de commission¹

Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Rapporteure: Mme Lydie ERR, Luxembourg, Groupe socialiste

A. Conclusions de la commission

La commission souligne l'importance qu'elle attache à une représentation équilibrée des femmes et des hommes à la Cour européenne des droits de l'homme et au caractère équitable et transparent des procédures de sélection et de nomination des candidats à la fonction de juge à la Cour.

La commission approuve le projet de résolution présenté par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Elle propose trois amendements pour que la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes soit davantage prise en compte dans le texte.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 1, ajouter les mots suivants :

« , y compris une représentation équilibrée des femmes et des hommes parmi ses juges ».

Amendement B (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 5, ajouter la phrase suivante :

« En outre, elle invite les gouvernements des Etats membres à veiller à ce que la parité entre les femmes et les hommes soit aussi respectée autant que possible dans les organes ou les groupes eux-mêmes chargés de la sélection (et dans ceux qui ont un rôle consultatif dans le processus). »

Amendement C (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5, ajouter le nouveau paragraphe suivant :

« L'Assemblée demande instamment à ses groupes politiques de s'efforcer de garantir une représentation équilibrée des femmes et des hommes à la sous-commission sur l'élection des juges de l'Assemblée. »

1. Voir [Doc. 11767](#) présenté par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.



C. Exposé des motifs de Mme Err, rapporteuse

1. L'Assemblée parlementaire est très attachée au principe de l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle estime qu'une société ne peut être véritablement démocratique et ne peut exprimer tout son potentiel que si les femmes et les hommes sont représentés de manière appropriée dans les organes de décision, y compris judiciaires. Dans les instances judiciaires internationales, les femmes sont traditionnellement sous-représentées, ce qui risque de remettre en cause la légitimité et l'autorité de ces instances.

2. Même s'il existe encore actuellement, le déséquilibre entre les femmes et les hommes à la Cour européenne des droits de l'homme tend à diminuer (au 1^{er} décembre 2008, 15 des 45 juges (soit 33 %) étaient des femmes, contre 11 sur 44 (25 %) au 1^{er} mars 2005). Depuis que l'Assemblée parlementaire a imposé, en 2004, la présence d'au moins une personne du sexe sous-représenté sur la liste des candidats à un poste de juge à la Cour², la proportion de femmes sur les listes de candidats a considérablement augmenté, et, avec elle, la proportion de femmes élues juges à la Cour³.

3. Dans beaucoup de pays, la procédure de désignation des candidats est toutefois loin d'être transparente. Il est donc très difficile de déterminer si les femmes sont victimes d'une discrimination au cours de la sélection opérée au niveau national.

1. Appel public à candidatures au niveau national

4. Même l'élément fondamental d'une procédure de sélection équitable et transparente, à savoir l'appel public à candidatures, n'est pas prévu dans tous les Etats membres. Les juristes (et notamment les magistrats) ont une réputation de conservatisme dans de nombreux pays. Dans ces pays, il a fallu des années pour que les femmes accèdent aux fonctions les plus élevées du système judiciaire ; dans certains pays, elles n'y sont d'ailleurs pas encore parvenues. En l'absence d'appel public à candidatures, il se peut donc fort bien qu'aucun nom de femme juriste ne vienne spontanément à l'esprit des personnes qui choisissent les candidats.

5. En outre, il est important que l'appel public à candidatures soit organisé de telle manière que les femmes ne subissent pas de discrimination. A titre d'exemple, il n'est pas indispensable d'avoir exercé des fonctions de juge pour devenir juge à la Cour européenne des droits de l'homme (certains des juges les plus estimés exerçaient la profession d'avocat ou d'universitaire avant d'être élus à la Cour). Dans un pays où les femmes magistrats sont peu nombreuses, il serait donc manifestement discriminatoire d'exiger une telle expérience dans le cadre de l'appel public à candidatures organisé au niveau national.

2. La procédure de sélection au niveau national

6. Du point de vue de l'égalité entre les femmes et les hommes, il importe au plus haut point de savoir qui, au niveau national, opère la sélection parmi les candidats remplissant les conditions requises. L'intervention (d'un groupe) d'experts indépendants, à un stade quelconque de la procédure de sélection, n'est prévue que dans une minorité de pays. La décision finale appartient généralement à un ministre ou à un organe gouvernemental (ministère de la Justice, ministère des Affaires étrangères ou Conseil des ministres, par exemple).

7. Or, dans la plupart des Etats membres, la proportion de femmes aux postes les plus élevés du ministère de la Justice, du ministère des Affaires étrangères et du Conseil des ministres laisse encore beaucoup à désirer. Dans les comités de sélection (y compris les groupes d'experts indépendants), la représentation des femmes et des hommes est également rarement équilibrée. En conséquence, dans les

2. Depuis l'adoption de la [Résolution 1627 \(2008\)](#) intitulée « Candidats à la Cour européenne des droits de l'homme », l'Assemblée peut décider de « prendre en considération les listes de candidats d'un seul sexe, si ces candidats appartiennent au sexe surreprésenté à la Cour, dans les cas exceptionnels où une Partie contractante a pris toutes les mesures nécessaires et adéquates pour garantir la présence du sexe sous-représenté sur la liste, mais n'a pas été en mesure de trouver un candidat de ce sexe qui satisfasse aux exigences du paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention européenne des droits de l'homme » (paragraphe 4).

3. Il convient de rappeler que, depuis la création de la nouvelle Cour, en 1998, à l'adoption de la [Résolution 1366 \(2004\)](#), près de 60 % des listes soumises par les Hautes Parties contractantes ne comportaient que des candidats masculins, et que les hommes étaient majoritaires sur près de 90 % des listes. Depuis l'adoption de la Résolution, les candidats masculins restent certes majoritaires sur la plupart des listes, mais les listes uniquement composées d'hommes font désormais figure d'exception, ce qui permet à l'Assemblée, si elle le souhaite, d'élire une femme au poste de juge. On note aussi une augmentation du nombre de listes ne comportant que des candidats de sexe féminin.

pays n'ayant pas beaucoup progressé en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ces dernières années, les décideurs (de sexe masculin) font souvent jouer leur réseau de relations pour sélectionner les candidats et ont donc « des difficultés » à « trouver » des femmes qualifiées, car elles ne sont pas connues au sein de leur réseau.

8. Même dans les pays plus avancés en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, les dés peuvent être pipés et les candidates qualifiées peuvent perdre d'emblée toute chance d'être retenues si les personnes auxquelles appartient la décision (ou même les experts indépendants qui les conseillent) sont majoritairement des hommes. La discrimination à l'encontre des femmes n'est d'ailleurs pas forcément consciente : de la même manière que des préjugés raciaux subconscients conduisent à une discrimination à l'encontre des minorités dans les jurys de recrutement (ce qui a été prouvé par de nombreuses études), des préjugés sexistes subconscients peuvent conduire à une discrimination à l'encontre des femmes dans les comités de sélection des candidats à la Cour. Seule une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les comités de sélection peut permettre d'éviter ces préjugés et cette discrimination.

9. Il convient aussi de noter que certains pays ont instauré des systèmes de quotas au niveau national, y compris pour les juges de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle. Ainsi, la loi autrichienne sur l'égalité de traitement dans la fonction publique⁴ prévoit que, à égalité de mérite, la préférence sera donnée à la femme, mais aussi que des mesures de discrimination positive doivent être prises au moyen de quotas. En conséquence, le ministère fédéral de la Justice a élaboré une réglementation spéciale sur la promotion des femmes dans la magistrature, qui couvre la période allant jusqu'au 1^{er} janvier 2010⁵. Selon cette réglementation, qui vise à améliorer la représentation des femmes dans toutes les fonctions judiciaires, les femmes sont considérées comme « sous-représentées » dans un secteur de la magistrature si leur proportion y est inférieure à 40 %. Dans ce cas, ce secteur est soumis à certaines exigences, définies chaque fois pour 2 ans, le but étant d'atteindre progressivement la proportion de 40 %. Cette réglementation s'applique aussi à la Cour suprême.

10. Cette réglementation contraignante, qui impose un quota au niveau des personnes qui obtiennent les postes (alors que le quota instauré par l'Assemblée en 2004 s'applique uniquement aux candidatures) a aussi eu un effet sur la représentation des femmes à la Cour constitutionnelle autrichienne, qui n'est pourtant pas soumise à cette réglementation : celle-ci a en effet créé un environnement dans lequel de plus en plus de femmes accèdent aux fonctions les plus élevées du système judiciaire national (nominations qui ont une dimension politique). En Belgique, les deux sexes doivent être représentés à la Cour constitutionnelle⁶, ce qui constitue donc aussi un quota au niveau des nominations aux postes. D'autres pays imposent des règles plus générales en matière d'équilibre entre les femmes et les hommes (la Bosnie-Herzégovine⁷ et la Lettonie⁸, par exemple) ou prévoient l'obligation légale de prendre en compte la nécessité d'encourager la diversité parmi les personnes pouvant être choisies pour accéder à des fonctions judiciaires (Royaume-Uni).

11. D'autres pays voudront peut-être suivre l'exemple de l'Autriche et de la Belgique. Pourquoi ne pas fixer un quota s'appliquant à l'issue de la procédure nationale (pour les candidatures à la Cour européenne des droits de l'homme), selon lequel au moins deux des trois candidats proposés à l'Assemblée doivent être des femmes, au niveau national, jusqu'à ce que les femmes cessent d'être sous-représentées à la Cour européenne des droits de l'homme ?

3. Procédure devant l'Assemblée parlementaire

12. Il y a beaucoup plus d'hommes que de femmes parmi les membres de la sous-commission sur l'élection des juges (et de la commission dont elle relève, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme⁹). Etant donné que seuls des comités de sélection caractérisés par une représentation équilibrée des femmes et des hommes permettent d'éviter les préjugés sexistes (souvent subconscients) et la

4. Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, StF : BGBl. Nr. 100/1993.

5. Frauenförderungsplan für das Justizressort.

6. Article 34§5 de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

7. La loi sur le Conseil supérieur de la magistrature du siège et du parquet dispose que les nominations à tous les niveaux du système judiciaire doivent aussi poursuivre l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes.

8. Selon la loi sur la magistrature (article 44), le principe de la parité entre les femmes et les hommes doit être pris en compte lors de l'approbation de la composition du conseil d'administration et des chambres de la Cour suprême, ainsi que lors de l'élection des président(e)s des sections et chambres de la Cour suprême, lors de l'élection des vice-président(e)s de la Cour suprême et lors de l'élection de son comité plénier.

9. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme intervient dans la procédure devant l'Assemblée parlementaire uniquement lorsqu'un pays soumet une liste de candidats uniquement du sexe sur-représenté et qu'il faut déterminer si cela constitue un cas exceptionnel, comme le prévoit la [Résolution 1627 \(2008\)](#).

discrimination, il serait souhaitable que les groupes politiques (qui désignent les membres de la sous-commission) présentent davantage de candidatures féminines lorsque des sièges sont à pourvoir à la sous-commission.

13. Le « collège électoral » étant l'Assemblée parlementaire, il serait, bien entendu, également souhaitable que davantage de femmes parlementaires soient choisies au niveau national pour siéger à l'Assemblée. Cela aurait aussi des effets positifs dans d'autres domaines du travail de l'Assemblée.

4. Juges ad hoc

14. Un juge *ad hoc* remplace le juge élu au titre d'un Etat partie en cas de conflit d'intérêts empêchant le juge en exercice de statuer sur une affaire introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple¹⁰. Les juges *ad hoc* sont désignés directement par les Etats membres en vertu de l'article 27 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans aucune intervention de l'Assemblée, « ce qui pose des problèmes sur le plan de la légitimité et de l'indépendance », comme le note fort justement le rapporteur de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme¹¹.

15. Les chiffres concernant les juges *ad hoc* pour 2007 et 2008 montrent clairement que la désignation de ces juges directement par les Etats membres soulève aussi des questions d'égalité entre les femmes et les hommes, puisque seuls 8 des 27 (30 %) juges *ad hoc* désignés en 2008 étaient des femmes (alors qu'en 2007, 15 des 27 (56 %) juges *ad hoc* désignés étaient des femmes).¹²

16. Bien entendu, il serait souhaitable que davantage de femmes soient désignées comme juges *ad hoc*, mais l'idéal serait de réduire le nombre de juges *ad hoc* (en faisant appel à un juge élu au titre d'un autre Etat membre, par exemple, comme le suggère le rapporteur de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme¹³) ou d'instaurer une nouvelle procédure, qui donnerait à l'Assemblée plus d'influence sur le choix des juges *ad hoc*.

5. Conclusion et recommandations

17. En conclusion, pour garantir une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes à la Cour européenne des droits de l'homme et éviter que les femmes ne soient victimes de discrimination lors de la désignation des candidats à un poste de juge à la Cour, je recommanderais aux Etats membres :

- i. d'organiser des procédures de sélection équitables et transparentes, qui comprennent des appels publics à candidatures ;
- ii. de veiller à ce que, dans les organes ou les groupes chargés de la sélection (et dans ceux qui ont un rôle consultatif), la représentation des femmes et des hommes soit aussi équilibrée que possible ;
- iii. d'envisager d'instaurer un quota s'appliquant à l'issue de la procédure nationale, selon lequel au moins deux des trois candidats proposés à l'Assemblée doivent être des femmes, jusqu'à ce que les femmes cessent d'être sous-représentées à la Cour européenne des droits de l'homme ;
- iv. de désigner davantage de femmes parlementaires pour siéger à l'Assemblée parlementaire.

18. Pour la même raison, les groupes politiques devraient présenter davantage de candidatures féminines pour pourvoir les sièges de la sous-commission sur l'élection des juges (qui relève de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme).

Commission saisie du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Commission saisie pour avis : commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Renvoi en commission : [Doc. 11028](#) et 11029, renvoi n° 3279 du 6 octobre 2006

10. Il peut aussi être nécessaire de nommer un juge *ad hoc* lorsqu'un juge élu démissionne (ou décède) et se trouve empêché de continuer de traiter des affaires; le juge *ad hoc* devra traiter les affaires jusqu'à ce qu'un nouveau juge soit élu par l'Assemblée.

11. Exposé des motifs de M. Christopher Chope, [Doc. 11767](#), paragraphe 33.

12. Chiffres émanant du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme.

13. Ibid., paragraphe 35.

Avis adopté par la commission le 26 janvier 2009.

Secrétariat de la commission: M^{me} Kleinsorge, M^{me} Affholder, M^{me} Devaux.