



Doc. 11767

01 décembre 2008

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

Rapport

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Christopher CHOPE, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

Résumé

En vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire élit les juges de la Cour européenne des droits de l'homme sur des listes de trois candidats soumises par chaque Etat partie. Le choix de la procédure de sélection des candidats est laissé à l'appréciation des Etats. La Convention prévoit toutefois que les juges doivent présenter les qualifications requises et jouir de «la plus haute considération morale».

Pour garantir le respect de ces critères – et maintenir l'efficacité et l'autorité de la Cour – l'Assemblée a indiqué clairement que les procédures nationales de sélection devaient satisfaire à certaines normes: elles doivent être équitables, transparentes et aussi homogènes que possible entre les différents pays. Or, pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, en dépit d'une amélioration sensible dans certains pays, il subsiste des disparités importantes quant au respect de ces normes, ce qui risque d'aboutir à des procédures de nomination ad hoc ou politisées.

La commission exhorte vivement les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à mettre en place des procédures nationales de sélection appropriées, notamment des appels à candidatures ouverts et publics et un mécanisme permettant de s'assurer que tous les candidats sélectionnés ont une connaissance active de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et une connaissance passive de l'autre – les arrêts de la Cour étant rédigés dans ces langues.

La commission propose que les listes établies à la suite de procédures nationales de sélection ne respectant pas ces critères soient rejetées par l'Assemblée.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
Annexe – Modèle de curriculum vitae destiné aux candidats à l'élection de juge à la Cour européenne des droits de l'homme	4
B. Exposé des motifs par M. Christopher Chope, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Procédures nationales de sélection: une situation qui laisse encore à désirer	7
2.1. Qualifications demandées pour le poste	7
2.2. Équité, transparence et cohérence des procédures de sélection	10
3. Procédure devant l'Assemblée parlementaire: des points à améliorer	13
3.1. Contexte	13
3.2. Qualifications demandées pour le poste	14
3.3. Autres questions	15
4. Conclusions	17
Annexe – Aperçu des procédures nationales de sélection	19

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire, à laquelle incombe, en vertu de l'article 22 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'élire des juges de haut niveau à la Cour européenne des droits de l'homme à partir de listes de trois candidats désignés par les Etats Parties, souligne l'importance de procédures nationales de sélection propres à garantir et renforcer la qualité, l'efficacité et l'autorité de la Cour.
2. En dépit d'une amélioration sensible des procédures nationales de sélection dans plusieurs pays, des disparités importantes demeurent sur le plan de l'équité, de la transparence et de la cohérence. Rappelant sa [Recommandation 1649 \(2004\)](#) relative aux candidats à la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée 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 et/ou d'une procédure nationale de sélection équitable, transparente et cohérente, l'Assemblée rejettera les listes qui lui seront soumises.
3. Outre les critères énoncés à l'article 21 par. 1 de la Convention européenne des droits de l'homme («Les juges doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire.»), l'Assemblée a instauré des conditions linguistiques fondées sur l'article 21 par. 1 de la Convention, une exigence de représentation équilibrée des sexes ainsi que d'autres règles comme la fourniture d'un curriculum vitae type par les candidats. De plus, avant de procéder à l'élection des juges, l'Assemblée invite les candidats à des entretiens individuels avec une sous-commission créée à cette fin.
4. Eu égard à la [Recommandation 1649 \(2004\)](#) susmentionnée, l'Assemblée rappelle, qu'outre les critères énoncés à l'article 21 par. 1 de la Convention et l'exigence de représentation équilibrée des sexes, les Etats devraient, lorsqu'ils sélectionnent puis désignent des candidats à la Cour, respecter les règles suivantes:
 - 4.1. procéder à des appels à candidatures ouverts et publics;
 - 4.2. lorsqu'ils présentent les noms des candidats à l'Assemblée, décrire selon quelles modalités ceux-ci ont été sélectionnés;
 - 4.3. transmettre les noms des candidats à l'Assemblée dans l'ordre alphabétique;
 - 4.4. veiller à ce que les candidats aient une connaissance active de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et une connaissance passive de l'autre (voir modèle de curriculum vitae ci-annexé);
 - 4.5. si possible, ne présenter aucun candidat dont l'élection pourrait entraîner la nécessité de nommer un juge ad hoc.
5. L'Assemblée exhorte également les gouvernements des Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à mettre en place sans plus tarder des procédures nationales de sélection appropriées afin que l'autorité et la crédibilité de la Cour européenne des droits de l'homme ne soient pas mises en péril par des processus ad hoc et politisés de nomination des candidats.

Annexe – Modèle de curriculum vitae destiné aux candidats à l'élection de juge à la Cour européenne des droits de l'homme

Afin de permettre aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe appelés à élire les juges à la Cour européenne des droits de l'homme de disposer d'informations comparables, les candidats sont invités à présenter un court curriculum vitae répondant au modèle suivant:

I. Etat civil

Nom, prénom

Sexe

Date et lieu de naissance

Nationalité(s)

II. Etudes et diplômes, et autres qualifications

III. Activités professionnelles pertinentes

- a. Description des activités judiciaires
- b. Description des activités juridiques non judiciaires
- c. Description des activités professionnelles non juridiques

(Veuillez souligner le(s) poste(s) occupé(s) actuellement)

IV. Activités et expérience dans le domaine des droits de l'homme

V. Activités publiques

- a. Postes dans la fonction publique
- b. Mandats électifs
- c. Fonctions exercées au sein d'un parti ou d'un mouvement politique

(Veuillez souligner le(s) poste(s) occupé(s) actuellement)

VI. Autres activités

- a. Domaine
- b. Durée
- c. Fonctions

(Veuillez souligner les activités menées actuellement)

VII. Travaux et publications

(Vous pouvez indiquer le nombre total d'ouvrages et d'articles publiés, mais ne citez que les titres les plus importants – dix au maximum)

VIII. Langues

(condition: connaissance active de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et connaissance passive de l'autre)

Langue	Lu			Ecrit			Parlé		
	TB	B	AB	TB	B	AB	TB	B	AB
a. Première langue:									

Langue	Lu			Ecrit			Parlé		
	TB	B	AB	TB	B	AB	TB	B	AB
..... (veuillez préciser)									
b. Langues officielles:									
- anglais									
- français									
c. Autres langues:									
.....									
.....									
.....									

IX. Au cas où vous n'auriez pas le niveau de compétence linguistique requis pour exercer la fonction de juge dans une langue officielle, veuillez confirmer votre intention, si vous êtes élu(e) juge à la Cour, de suivre des cours de langue intensifs avant de prendre vos fonctions ainsi que, si besoin est, au début de votre mandat.

X. Autres éléments pertinents

XI. Veuillez confirmer que vous vous installeriez de manière permanente à Strasbourg au cas où vous seriez élu(e) juge à la Cour.

Calendrier indicatif concernant l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme

Délai à accorder aux gouvernements des Etats membres pour sélectionner leurs candidats et transmettre une liste de trois candidats à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	3 mois
Délai à accorder à l'Assemblée pour sa procédure d'élection (entretiens avec tous les candidats compris)	3 mois (le délai peut être plus long en fonction du calendrier des parties de session de l'Assemblée)
Délai à accorder au juge élu pour mettre un terme à son emploi antérieur et s'installer à Strasbourg. (Si le Protocole n°14 à la Convention n'est pas encore entré en vigueur, un juge en exercice – qui n'aurait pas été réélu – aura besoin de temps pour trouver un autre emploi et/ou rentrer dans son pays d'origine.)	6 mois
Délai global nécessaire pour la procédure	12 mois

B. Exposé des motifs par M. Christopher Chope, rapporteur

1. Introduction

1. Le présent rapport fait suite à une proposition de recommandation (Doc. 11028) sur les *procédures nationales de sélection des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme* et à une proposition de résolution (Doc. 11029) sur la *révision du modèle de curriculum vitae pour les candidats à la Cour européenne des droits de l'homme: conditions linguistiques*, présentées l'une et l'autre par M^{me} Bemelmans-Videc et plusieurs de ses collègues à la date du 21 septembre 2006. Ces propositions étaient motivées par «la nécessité de définir des normes minimales pour les procédures nationales de nomination afin de garantir que la crédibilité et l'autorité de la Cour ne seront pas mises à mal par des procédures ad hoc et politisées en matière de nomination des candidats»¹.

2. Lors d'une audition tenue le 2 juin 2008, les experts suivants ont traité cette question devant la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme: M. Tim Koopmans, ancien juge à la Cour européenne de justice et ancien avocat général à la Cour suprême des Pays-Bas, M. Edward Adams, chef de la division des droits de l'homme, ministère de la Justice du Royaume-Uni, M. Jeremy McBride, président de l'ONG Interights (Royaume-Uni) et M^{me} Elisabeth Palm, ancienne juge suédoise à la Cour européenne des droits de l'homme, actuellement présidente du tribunal administratif du Conseil de l'Europe. En outre, M. Jean-François Flauss, secrétaire général de l'Institut international des droits de l'homme (Strasbourg) et M^{me} Kate Malleson, professeur au Queen Mary College (Université de Londres), ont participé à l'audition en qualité d'observateurs².

3. Les procédures nationales de sélection des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour de Strasbourg) ont d'importantes conséquences sur la qualité globale, l'efficacité et l'autorité de cette dernière. L'Assemblée a déployé des efforts considérables pour améliorer les procédures nationales de nomination, et en particulier pour renforcer leur transparence, leur impartialité et leur ouverture³. Les procédures de sélection des candidats à la Cour de Strasbourg sont importantes pour deux raisons: premièrement, elles ont une incidence directe sur l'indépendance et l'impartialité des juges, conditions indispensables pour que le public ait confiance dans l'indépendance de toute institution judiciaire. Les procédures de nomination doivent être conformes aux normes internationales garantissant l'indépendance de l'ordre judiciaire, et considérées comme telles⁴. Deuxièmement, il existe un risque, si les procédures nationales de sélection et les procédures internationales de nomination présentent des lacunes, que les juges ne soient pas suffisamment qualifiés pour s'acquitter de leur mandat, et ce au détriment de la légitimité et de l'autorité de la Cour de Strasbourg et de «l'application et du développement du droit des droits de l'homme au niveau international et (*in fine*) national»⁵. En d'autres termes, «si l'on ne présente pas de bons candidats ou s'il ne s'en présente pas, la procédure d'élection ne peut donner de bons résultats»⁶. Malheureusement,

1. Proposition de recommandation, *Procédures nationales de sélection des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme*, Doc. 11028, 21.09.2006, § 6. Proposition de résolution, *Révision du modèle de curriculum vitae pour les candidats à la Cour européenne des droits de l'homme: conditions linguistiques*, Doc. 11029, 21.09.2006.

2. Le rapporteur a pris en compte plusieurs des propositions formulées par les experts lors de cette audition dans le présent exposé des motifs. La procédure et la légitimité des candidatures, l'élection et la nomination des juges internationaux est également le sujet d'une étude en cours préparée dans le contexte d'un projet de recherche sur trois ans sous l'égide du Centre sur les cours et les tribunaux internationaux. University College, London. Voir: see <http://www.ucl.ac.uk/laws/cict/>

3. A ce sujet, voir notamment la Recommandation 1649 (2004) de l'Assemblée et la Réponse du Comité des Ministres (2005) à cette Recommandation; la Recommandation 1429 (1999) de l'Assemblée. Voir également le document d'information établi par le Secrétariat, sous-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*, As/Jur/Cdh (2008) 06 du 11.07.2008.. Voir également dans ce contexte, la description donnée par la Cour européenne de justice du «Principe de transparence» lequel a «essentiellement pour but de garantir l'absence de risque de favoritisme et d'arbitraire». Affaire Case C-496/99 P, *Succhi di Frutta* [2004] ECR I-3801, § 111

4. Voir en particulier l'étude effectuée par un éminent groupe de juristes européens pour le compte du Centre international pour la protection juridique des droits de l'homme (*Interights*), *Judicial Independence: Law and Practice of Appointments to the European Court of Human Rights*, mai 2003 [ci-après: *rapport Interights*], p. 6. Pas plus tard que le 23.06.2008, la Cour plénière a adopté la Résolution sur l'éthique judiciaire qui, au-delà des termes assez généraux employés dans la Convention, souligne l'importance, pour la fonction judiciaire, de différentes qualités, en particulier l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la diligence et la compétence, ainsi que la discrétion.

5. *Rapport Interights*, supra note 4, p. 6.

6. Michael Wood, *The Selection of Candidates for International Judicial Office: Recent Practice, Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes* (Pays-Bas: Koninklijke Brill, 2007), Ndiaye et Wofrum (eds.), 357-368, 357/8.

comme je l'avais déjà fait observer dans ma note introductive, les améliorations de procédure au niveau de l'Assemblée n'ont pas été accompagnées d'améliorations au niveau national. Cette remarque a été confirmée par plusieurs réponses (ou absences de réponse) à un questionnaire sur ce sujet envoyé en juin 2007⁷. Les procédures nationales de sélection «demeurent souvent vagues et opaques»⁸. D'où la nécessité de propositions d'amélioration concrètes.

4. La commission, à sa réunion du 2 juin 2008, a décidé, sur ma proposition, de changer le titre de ce rapport pour l'intituler «*La nomination des candidats et l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme*». Ainsi, l'analyse qui suit s'intéressera à la fois aux procédures nationales de sélection des candidats à la Cour de Strasbourg (voir proposition de recommandation⁹) et à la procédure d'élection au niveau de l'Assemblée (concernant notamment la révision du curriculum vitae relative aux exigences linguistiques (voir proposition de résolution¹⁰), puisque ces deux procédures sont liées. Comme l'a noté la Cour de Strasbourg elle-même:

«[L']Assemblée parlementaire a [...] raison de souligner l'importance de la composition des listes de candidats soumises par les gouvernements. Cet exercice est le point de départ du processus électoral et, s'il n'est pas effectué de manière satisfaisante, la capacité de l'Assemblée parlementaire à remplir efficacement sa fonction électorale s'en trouve automatiquement réduite.»¹¹

2. Procédures nationales de sélection: une situation qui laisse encore à désirer

2.1. Qualifications demandées pour le poste

2.1.1. Article 21 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

5. Aux termes de l'article 21 par. 1 de la CEDH:

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

Le critère de «haute considération morale» est plutôt vague et général¹², celui de «conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires» étant plus directement applicable. L'article 36 du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* (CPI) fixe à cet égard une norme plus stricte puisqu'il exige des candidats qu'ils possèdent les qualifications requises pour l'exercice des «plus hautes fonctions judiciaires dans leurs Etats respectifs». Cela peut équivaloir à une condition d'âge implicite, en fonction des critères applicables aux candidats aux plus hautes instances judiciaires du pays concerné. Ainsi, aux termes de la *loi sur la Cour constitutionnelle* de la Sloénie, les juges doivent être citoyens de la République de Sloénie, spécialisés en droit et âgés de 40 ans au moins¹³. D'autres systèmes nationaux exigent, de la part des candidats, un certain nombre d'années d'expérience professionnelle pertinente. Alors qu'en Ukraine les juges doivent posséder au moins trois ans d'expérience¹⁴, le Monténégro en exige au moins 15¹⁵. Plutôt que d'imposer un âge minimum pour le poste de juge, ce qui en soi pourrait ne pas être un indicateur fiable de la capacité à exercer cette fonction, une solution – avancée par M^{me} Palm lors de l'audition – pourrait consister à exiger entre 10 et 15 ans d'expérience professionnelle pertinente, critère d'où découlerait implicitement une certaine condition d'âge.

7. Pour une analyse détaillée des réponses au questionnaire, voir l'annexe au présent rapport et le document AS/Jur (2008) 52.

8. Assemblée, *Procédures nationales de sélection des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme*, Note introductive, AS/Jur (2007) 23 rev, rapporteur: Christopher Chope (GDE), 14.05.2007, § 5.

9. Doc. 11028 de l'Assemblée, *supra* note 1.

10. Doc. 11029 de l'Assemblée, *ibid*.

11. Avis de la Cour européenne des droits de l'homme sur la [Recommandation 1429 \(1999\)](#) de l'Assemblée parlementaire, adopté le 06.03.2000. Les italiques sont du rapporteur.

12. Comme le note le *rapport Interights*, *supra* note 4, «le problème ne réside pas uniquement dans l'imprécision des critères, mais aussi dans la procédure de nomination dont une vue d'ensemble fait défaut et dans les procédures internationales suivies pour examiner et, en fin de compte, élire les candidats», p. 17.

13. [Loi sur la Cour constitutionnelle](#), article 9. Les italiques sont du rapporteur.

14. *Rapport Interights*, *supra* note 4, p. 16.

15. Informations sur la constitution de la liste de candidats en vue de l'élection d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme, ministère des Affaires étrangères du Monténégro ([Doc. 11529](#) de l'Assemblée du 28.02.2008), p. 16.

6. L'expression «jurisconsultes possédant une compétence notoire» doit aussi être analysée plus avant. Le *rapport Interights* semble suggérer que cette qualification n'est reconnue que par certains Etats membres¹⁶. A ce jour, la plupart des candidats présentés par les autorités nationales émanent du judiciaire, de sorte que la majorité des juges de la Cour de Strasbourg ont été membres des organes judiciaires suprêmes de leurs systèmes nationaux¹⁷. Les jurisconsultes (universitaires, praticiens du droit) viennent en deuxième position. Le point de vue prévaut toutefois que, si l'équilibre entre les différentes origines professionnelles est très précieux pour la diversité de la Cour, il convient toutefois de mettre l'accent sur l'expérience de la magistrature¹⁸, position défendue lors de l'audition par plusieurs experts qui estimaient également qu'une solide expérience judiciaire était plus utile pour les travaux de la Cour qu'une expérience spécifique en matière de droit relatif aux droits de l'homme.

7. Outre les qualités morales, les qualifications et l'expérience professionnelle attendues des candidats à la fonction de juge à la Cour de Strasbourg, l'Assemblée a énoncé, dans sa [Recommandation 1649 \(2004\)](#) qui complète l'article 21 par.1, un ensemble de critères. Ainsi, les Etats doivent s'assurer *i) qu'un appel à candidatures a été publié dans la presse spécialisée; ii) que les candidats ont de l'expérience dans le domaine des droits de l'homme; iii) que figurent sur chaque liste des candidats des deux sexes; iv) que les candidats ont une connaissance suffisante d'au moins l'une des deux langues officielles; v) que les noms des candidats sont placés dans l'ordre alphabétique; vi) que dans la mesure du possible aucun des candidats proposés ne serait remplacé par un juge ad hoc en cas d'élection*¹⁹. En conséquence, en formulant une recommandation (confidentielle) aux parlementaires, par l'intermédiaire du Bureau, la sous-commission sur l'élection des juges à la Cour de Strasbourg²⁰ examine les candidats sous l'angle de la personne, mais aussi dans la perspective d'une composition harmonieuse de la cour en tenant compte, par exemple, des antécédents professionnels et d'une représentation équitable des deux sexes²¹. Il est à noter à cet égard que, dans son récent Avis consultatif, la Cour de Strasbourg a entériné la formulation, par l'Assemblée, de critères supplémentaires, en observant que:

«aucune limitation explicite ne se dégage de l'article 22 ou du système de la Convention quant aux critères en fonction desquels l'Assemblée parlementaire fait son choix parmi les candidats proposés. [...] A n'en pas douter, de telles règles ont un certain effet sur la politique suivie par les Parties contractantes lors de la composition de leurs listes de candidats (voir notamment la réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 1649 \(2004\)](#) de l'Assemblée parlementaire, paragraphe 24 ci-dessus).»²²

8. De fait, lorsque la sous-commission estime que les candidats figurant sur la liste ne satisfont pas aux exigences de la CEDH et aux différentes Résolutions et Recommandations de l'Assemblée parlementaire – habituellement après s'être entretenue avec les trois candidats –, elle propose au Bureau de renvoyer la liste aux autorités nationales. Cela s'est récemment produit pour les listes présentées par l'Azerbaïdjan (deux fois), la Bulgarie, Chypre, le Luxembourg, la Moldova, Saint-Marin et la Turquie²³. La Cour de Strasbourg a réaffirmé la «légitimité» de cette pratique établie de longue date, en déclarant dans l'Avis consultatif susmentionné, que:

«[d]ans l'exercice de cette fonction, l'Assemblée parlementaire est tenue d'abord et avant tout par l'article 21 § 1. Ayant la charge d'élire les juges, il lui incombe également de s'assurer en dernière instance que tous les candidats figurant sur une liste remplissent toutes les conditions visées par cette disposition, de façon à préserver le libre choix dont l'article 22 l'investit et qu'elle a pour mission d'exercer dans l'intérêt du bon fonctionnement et de l'autorité de la Cour.»²⁴

16. *Interights report*, *supra* note 4, p. 16.

17. Note introductive, AS/Jur (2007) 23 rev, *supra* note 8, § 13.

18. *Rapport Interights*, *supra* note 4, p. 17: «Les conséquences constitutionnelles à long terme de la jurisprudence de la Cour peuvent également suggérer la nécessité pour les juges de posséder une expertise constitutionnelle et dans le domaine des droits de l'homme.»

19. § 19.

20. L'Assemblée, principalement par l'intermédiaire de sa sous-commission sur l'élection des juges, créée en 1997 par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme en application de la [Résolution 1082 \(1996\)](#) de l'Assemblée (§ 5), a déployé – et continue de le faire – des efforts considérables pour tenter d'améliorer les procédures nationales de nomination, en particulier en ce qui concerne les exigences d'équité, de transparence et de cohérence. Voir à cet égard la [Recommandation 1649 \(2004\)](#) de l'Assemblée et la Réponse du Comité des Ministres (2005); voir aussi la [Recommandation 1429 \(1999\)](#) de l'Assemblée.

21. *Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme*, document d'information établi par le Secrétariat, AS/Jur/CDH (2008) 06, 11.07.2008, § 12.

22. 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, 12.02.2008, § 45.

Cela dit, d'après les réponses des Etats membres au questionnaire (voir l'annexe et le document AS/Jur (2008) 52 pour de plus amples détails), il me paraît nécessaire d'affiner encore certains critères afin de mieux prendre en compte les conditions réelles dans lesquelles la Cour exerce aujourd'hui sa mission.

2.1.2. Sexe

9. La [Résolution 1366 \(2004\)](#) de l'Assemblée, modifiée par les [Résolutions 1426 \(2005\)](#) et 1627 (2008), met l'accent sur la nécessité de veiller à la parité entre les sexes en énonçant la décision de l'Assemblée de «ne pas prendre en considération les listes de candidats (...) ne comportant pas au moins un candidat de chaque sexe, excepté lorsque les candidats appartiennent au sexe sous-représenté à la Cour, c'est-à-dire représentant moins de 40 % du nombre total de juges»²⁵.

10. Il convient de redoubler d'efforts pour satisfaire à ce critère au niveau national afin d'éviter de créer des difficultés à l'Assemblée²⁶ (voir aussi, à cet égard, le paragraphe 26 ci-après).

2.1.3. Compétences linguistiques

11. L'importance de ce critère a été soulignée avec force lors de l'audition du 2 juin 2008. Bien qu'une traduction simultanée entre les deux langues officielles soit généralement assurée pendant les audiences et les délibérations de la Cour, les différentes sections travaillent souvent (et produisent leurs documents de travail) dans une seule de ces deux langues²⁷. Il semblerait que des rapports de comité ou des projets d'arrêt ou de décision de chambre sont rédigés uniquement dans une des deux langues officielles; c'est seulement de manière exceptionnelle au sein des chambres (sections) que les textes sont disponibles dans les deux langues. Cela dit, les documents ayant trait aux affaires devant la Grande Chambre sont toujours disponibles dans les deux langues. L'Assemblée a demandé par le passé, dernièrement dans sa [Recommandation 1649 \(2004\)](#), que les candidats aient «une connaissance suffisante d'au moins l'une des deux langues officielles»²⁸. Toutefois, le critère selon lequel un juge doit avoir une connaissance «suffisante» de l'une des deux langues officielles pourrait signifier, dans la pratique, que ses compétences se situent en dessous du niveau permettant de saisir les subtilités et les nuances de langage nécessaires pour comprendre une affaire complexe et qui sont manifestement inhérentes à la rédaction de textes juridiques et au développement d'arguments juridiques. Cette situation est à comparer avec les normes plus strictes énoncées à l'article 36.3.c du *Statut de Rome* aux termes duquel: «Tout candidat à un siège à la Cour doit avoir une excellente connaissance et une pratique courante d'au moins une des langues de travail de la Cour»²⁹. A l'échelon national, par exemple, la Slovénie a interprété ce critère de l'Assemblée comme signifiant une connaissance «active» de l'une des deux langues officielles³⁰. La procédure de sélection polonaise va encore plus loin en imposant la parfaite maîtrise d'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et une bonne connaissance de l'autre langue³¹. De façon similaire, la Bulgarie exige la connaissance «parfaite» d'une des langues officielles et une bonne connaissance de l'autre³².

23. Le Bureau prend note des recommandations de la sous-commission. Sur cette base, il transmet officiellement des propositions à l'Assemblée dans un «rapport d'activité du Bureau». L'Assemblée «ratifie» à son tour ces propositions en approuvant le rapport d'activité. Cela est enregistré dans le compte rendu de séance de l'Assemblée. Voir, à cet égard, les rapports d'activité des 19 et 21.01.2008 ([Doc. 11490](#), parties I et II et AS (2008) CR 1 de l'Assemblée), du 01.10.2007 ([Doc. 11384](#), partie II et AS (2007) CR 28) de l'Assemblée et du 22.06.2007 ([Doc. 11313](#) partie 2 et AS (2007) CR 20 de l'Assemblée).

24. Avis consultatif, *supra* note 22, § 44.

25. § 3.ii. Voir, à cet égard, l'Avis consultatif de la Cour, *supra* note 22, notamment les §§ 49 à 51, et l'ajout fait par la [Résolution 1627 \(2008\)](#), de prendre en considération les listes de candidats d'un seul sexe si ces candidats appartiennent au sexe surreprésenté à la Cour, mais uniquement dans les «cas exceptionnels». Avec la récente (ré)élection de trois femmes à la Cour, la parité minimale de 40 % a presque été atteinte.

26. Voir aussi, à cet égard, [Recommandation 1429 \(1999\)](#) de l'Assemblée et [Doc. 8505](#) sur la procédure de nomination des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme au niveau national et note 61 ci-après.

27. Le fait que les sections soient recomposées tous les trois ans accroît la probabilité qu'un juge soit amené à changer de langue de travail. Il arrive donc un moment où les juges doivent être pleinement capables de travailler dans les deux langues.

28. § 19.

29. [Statut de Rome de la CPI](#).

30. Réponse de la Slovénie au questionnaire, p. 4.

31. Réponse de la Pologne au questionnaire, p. 1.

32. Réponse de la Bulgarie au questionnaire, p. 1.

12. En outre, si le Protocole n° 14 devait entrer en vigueur, des formations de juge unique décideraient de la recevabilité des requêtes et des comités de trois juges rendraient des arrêts sur des affaires manifestement bien fondées, conformément à l'article 35 par. 3 de la CEDH. Etant donné que cela impliquerait inévitablement l'emploi de l'une ou l'autre des deux langues de travail de la Cour, le critère linguistique actuel risque de ne plus refléter de manière appropriée le contexte réel dans lequel les juges exercent (ou exerceront) leurs fonctions. Comme il a été souligné dans la proposition de résolution relative à la *révision du modèle de curriculum vitae pour les candidats à la Cour européenne des droits de l'homme: conditions linguistiques*, «l'expérience a montré qu'une connaissance au moins passive de l'autre langue officielle serait appropriée afin de permettre à tous les juges d'exercer pleinement leurs responsabilités»³³. D'où la proposition selon laquelle tous les futurs candidats devraient au moins posséder une «connaissance active de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et une connaissance passive de l'autre»³⁴. Cela dit, une certaine souplesse peut se justifier au moment de la prise de fonctions, à condition que le juge s'engage à suivre la formation voulue, disons dans les six mois suivant sa prise de fonctions, l'absence complète de compétences dans l'une des langues officielles de la Cour pouvant être acceptée pour une durée limitée dans des circonstances vraiment exceptionnelles (voir à cet égard le par. 23 et les points VIII et IX du modèle de curriculum vitae joint au projet de résolution, qui reprend cette proposition).

2.1.4. Expérience dans le domaine des droits de l'homme

13. Bien que la CEDH elle-même n'énonce aucune exigence en matière d'expérience dans le domaine des droits de l'homme, l'Assemblée est explicite sur ce point puisque, dans sa [Recommandation 1429 \(1999\)](#), elle invite les Etats membres à «veiller à ce que les candidats aient une expérience dans le domaine des droits de l'homme, soit en tant que praticien, soit en tant que militant d'ONG actives dans ce domaine»³⁵. Etant donné le rôle que les juges sont appelés à jouer en vue de garantir la protection des droits de l'homme ainsi que la légitimité et l'autorité du mandat de la Cour européenne, l'Assemblée reste convaincue qu'il est utile pour un juge de la Cour de Strasbourg de posséder une certaine expérience dans le domaine des droits de l'homme. Dans leurs réponses au questionnaire (voir l'annexe et le document AS/Jur (2008) 52 pour de plus amples détails), de nombreux Etats ont indiqué que cette considération faisait partie intégrante de leur procédure nationale de sélection bien qu'en pratique, selon *Interights*, l'expérience des candidats dans ce domaine soit souvent insuffisante³⁶. Si l'expérience en matière de droits de l'homme est importante, la compétence et l'expérience de la fonction judiciaire comptent encore davantage³⁷. Un bon juge peut s'orienter assez aisément dans le domaine du droit des droits de l'homme. Il semble que plusieurs des experts qui ont participé à l'audition partagent ce point de vue³⁸.

2.2. Équité, transparence et cohérence des procédures de sélection

14. Alors que les Etats, dans leurs réponses au questionnaire, étaient peu nombreux à avoir expressément indiqué que leurs procédures nationales de sélection répondaient aux critères pertinents énoncés par l'Assemblée parlementaire³⁹, la grande majorité d'entre eux ont néanmoins affirmé que leurs procédures étaient équitables, transparentes et cohérentes. Les procédures de sélection de plusieurs Etats apparaissent exemplaires: ainsi, la Belgique lance un appel public à candidatures dans la presse spécialisée et transmet les informations par d'autres moyens à toutes les universités et à tous les membres de la profession juridique, mène des entretiens (y compris avec évaluation des compétences linguistiques) et donne un rôle important à un groupe d'experts indépendants ainsi qu'à des universitaires spécialistes des droits de l'homme. Outre un appel public à candidatures dans la presse spécialisée et générale, des entretiens avec les candidats et le recours à un comité d'experts indépendants, les Pays-Bas ont publié un document exposant en détail la

33. Proposition de résolution, [Doc. 11029](#), § 3.

34. § 6.1. Voir également la Résolution de la Cour sur l'éthique judiciaire, en particulier son principe IV sur la diligence et la compétence, adoptée par la Cour plénière le 23.06.2008 (voir note 4 supra).

35. [Recommandation 1429 \(1999\)](#) de l'Assemblée, § 6.ii.

36. *Rapport Interights*, p. 19, relevant qu'en 1998 un tiers des curriculum vitae des candidats ne contenaient aucune information quant à une expérience pertinente dans le domaine des droits de l'homme, en se référant à J.-F. Flauss, «Analyse de l'élection à la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme», AS/Jur (1999) 3, 20.01.1999, p. 2.

37. Cela ne signifie pas pour autant que les candidats doivent obligatoirement avoir une expérience de l'activité judiciaire, puisque l'article 21 § 1 de la Convention inclut les «jurisconsultes possédant une compétence notoire», terme qui pourrait s'appliquer à plusieurs catégories professionnelles (universitaires, avocats, etc.) bien que dans la grande majorité des cas les candidats aient une expérience de l'activité judiciaire (voir à cet égard le § 7).

38. Cette position a en particulier été exprimée par M. Koopmans et M^{me} Palm.

39. Notamment l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Estonie, l'Irlande, la Moldova, Monaco, la Fédération de Russie, Saint-Marin, la Serbie, la Suisse et «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Voir l'annexe et le document AS/Jur (2008) 52 pour plus de détails.

procédure de sélection (voir le document AS/Jur (2008) 52). Au nombre des autres procédures nationales de sélection proches des exigences de l'Assemblée, on compte celles mises en place en Bosnie-Herzégovine, en Estonie et en Lettonie.

15. De nombreux Etats affirment, certes, que leurs procédures nationales de sélection sont équitables, transparentes et cohérentes, mais cela ne se confirme pas nécessairement dans la pratique⁴⁰. J'ai également été informé des préoccupations exprimées par des ONG locales ainsi que par des médias en ce qui concerne des carences spécifiques observées dans les procédures de sélection de certains Etats membres⁴¹. Seuls deux Etats membres, l'Andorre et la Suède, ont reconnu dans leurs réponses au questionnaire que leurs procédures nationales de sélection présentaient des faiblesses.

16. Le fait qu'un Etat ait «produit» des juges qui ont ensuite été élus à la fonction de président de la Cour de Strasbourg ne constitue pas en soi une indication de l'existence d'une procédure nationale de sélection équitable, transparente et cohérente, comme semble le suggérer la France dans sa réponse au questionnaire. Il convient de souligner que les critères de l'Assemblée ne se focalisent pas uniquement sur le résultat, mais également sur le processus lui-même, lequel doit inclure un véritable choix entre des candidats qualifiés. En l'absence de procédure nationale de sélection équitable, transparente et cohérente, l'Assemblée devrait sérieusement envisager la possibilité de rejeter la liste soumise par le pays concerné⁴².

2.2.1. Existence de procédures formelles/établies

17. Il existe trois catégories de procédures nationales de sélection: 1) les procédures ad hoc sans base juridique formelle⁴³; 2) les procédures établies sans base juridique formelle⁴⁴ et 3) les procédures établies avec une base juridique formelle⁴⁵. Bien que la base juridique d'une procédure nationale de sélection ne constitue pas en elle-même une garantie d'équité, elle contribue à assurer un certain degré de cohérence et de transparence. Les procédures bien établies sans base juridique formelle peuvent également garantir le respect de ces valeurs mais, comme l'a fait observer à juste titre M. McBride (*Interights*) pendant l'audition devant la commission, des procédures établies, fondées sur une base juridique claire sont préférables à des dispositions ad hoc. Les réponses reçues font apparaître que la majorité des procédures nationales de sélection appartiennent à la deuxième catégorie, y compris deux (Belgique et Pays-Bas) qui peuvent être considérées comme exemplaires. Malheureusement, la majorité des réponses ne permettent pas de dégager le sens donné au terme «établies». Les procédures ad hoc sont plus problématiques puisqu'elles sont souvent élaborées à la hâte pour répondre à un besoin et risquent de susciter des préoccupations quant à leur équité, à leur transparence et surtout à leur cohérence.

2.2.1.1. Appel public à candidatures

18. L'appel public à candidatures contribue notamment à l'équité et à la transparence de la procédure de sélection puisqu'il informe tous les candidats potentiels de la vacance de poste⁴⁶. La majorité des Etats affirment, dans leurs réponses, que leurs procédures nationales de sélection prévoient un appel public à candidatures. Cela dit, la Hongrie ne procède pas à un appel public, mais compte sur les articles de la presse générale pour informer le public de la vacance de poste, des candidats possibles, puis pour donner des détails spécifiques sur les candidats sélectionnés par le Premier ministre. De même, le Liechtenstein justifie l'absence d'appel à candidatures, entre autres, par le fait que lorsque le parlement s'enquiert du processus de sélection, les médias relaient l'information qui est ainsi transmise au grand public. Cette couverture médiatique n'intervient probablement qu'après que les candidatures ont été reçues et à un stade assez

40. Voir à cet égard J.-F. Flauss «Les élections de juges à la Cour européenne des droits de l'homme (2005-2008)», *Revue trimestrielle des droits de l'homme* (2008), pp. 713-741, *passim*.

41. Au cours des douze derniers mois, les procédures suivies en Bulgarie, en Moldova et en Turquie, notamment, ont fait l'objet de critiques.

42. Voir à cet égard la proposition formulée par le rapporteur dans le projet de résolution (partie A du rapport ci-dessus)

43. Procédures ad hoc sans base juridique formelle: Arménie, Bulgarie (?), République tchèque, Finlande, Islande, Italie (?), Lituanie, Luxembourg (?), Moldova, Norvège, Pologne, Saint-Marin, Serbie, Royaume-Uni. (Explication: le point d'interrogation (?) suivant le nom d'un pays indique que les informations fournies en réponse à la question posée sont insuffisantes et ne permettent pas une évaluation définitive; voir le document AS/Jur (2008) 52.

44. Procédures établies sans base juridique formelle: Azerbaïdjan, Autriche (?), Belgique, Chypre, Danemark, France (?), Allemagne («procédure informelle», voir réponse à l'annexe II), Hongrie, Irlande, Liechtenstein, Malte (procédures adoptées pour la première fois en 2006), Monaco (?), Pays-Bas, Suède (?), Suisse (?).

45. Procédures établies avec une base juridique formelle: Bosnie-Herzégovine, Estonie, Lettonie (?), Roumanie (?), Fédération de Russie, Slovaquie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Ukraine.

46. Note introductive, AS/Jur (2007) 23 rev, §13. Voir, à cet égard, les [Recommandations 1429 \(1999\)](#) et [1649 \(2004\)](#) de l'Assemblée.

avancé du processus de sélection, de sorte que la couverture médiatique subséquente ne constitue qu'un outil d'information pour le grand public, et non un appel ouvert indirect à des candidatures de personnes qualifiées. Au nombre des autres pays qui n'ont pas recours à un appel public à candidatures, on compte l'Andorre, la France, l'Italie, la Lituanie et l'Espagne.

19. Bien que de nombreux Etats (26, d'après les informations fournies, voir l'annexe et le document AS/Jur (2008) 52) lancent un appel public à candidatures, sept d'entre eux seulement ont indiqué expressément que celui-ci était publié dans la presse spécialisée (critère mentionné expressément au par. 19 de la [Recommandation 1649 \(2004\)](#) de l'Assemblée parlementaire)⁴⁷. Parmi les pays qui ne procèdent pas à un appel public à candidatures, l'Allemagne, par exemple, a indiqué dans sa réponse que les ministères compétents (Justice, Affaires étrangères, Cabinet du Chancelier) contactaient les candidats potentiels et sollicitaient des avis d'experts et d'autres acteurs pertinents dans le domaine de la politique et de la justice avant d'opérer une présélection, laquelle est ensuite transmise à la délégation allemande auprès de l'Assemblée parlementaire pour observations et éventuellement objections, avant la prise de la décision finale, par le Conseil des ministres (voir le document AS/Jur (2008) 52). De même, la procédure de sélection de la Suède est fondée sur un appel fermé à candidatures qui, entre autres carences (par exemple: l'absence d'une commission indépendante décidant des nominations), fait l'objet d'une enquête menée par un organe constitutionnel.

2.2.1.2. Evaluation par un organe indépendant

20. L'importance de consulter un organe indépendant en vue de la sélection des candidats aux juridictions internationales a été explicitement reconnue dans le Statut de la Cour internationale de justice et dans celui de la Cour pénale internationale ainsi que, plus récemment, par l'UE⁴⁸. Michael O'Boyle, greffier adjoint de la Cour de Strasbourg, note que le moment est venu d'aborder d'un œil neuf les recommandations de l'Assemblée. Il envisage la possibilité de faire intervenir un organe indépendant aux échelons national⁴⁹ et international⁵⁰. De même, *Interights* recommande de donner un rôle fondamental à un organe indépendant tout au long de la procédure de sélection à l'échelon national et préconise que les Etats soient liés par les délibérations de cet organe⁵¹. Parmi les Etats ayant répondu au questionnaire, onze seulement ont indiqué que leurs procédures nationales de sélection prévoyaient, à un stade ou l'autre du processus, la consultation (d'un comité) d'experts indépendants⁵². Même ces réponses soit divergent soit sont peu explicites sur le sens donné au terme «indépendants» et l'étendue du rôle délibératif confié à ces experts⁵³. La majorité des procédures font intervenir (plus ou moins) des organes indépendants lors de la présélection des candidats, la décision finale étant prise par un ministre ou un organe gouvernemental (ministère de la Justice, ministère des Affaires étrangères, Conseil des ministres ou autre).

47. L'Azerbaïdjan, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Moldova, les Pays-Bas et la Roumanie. Même s'ils ne procèdent pas à un appel à candidatures dans la presse spécialisée, certains pays n'en n'informent pas moins les membres de la profession juridique (par ex. l'Autriche, Chypre, la République tchèque). Dans l'idéal, les procédures nationales de sélection prévoient les deux, comme au Danemark.

48. Voir article 6 du [Statut de la CIJ](#) et l'article 36.4.a du [Statut de Rome](#). Voir également la procédure envisagée pour les organes judiciaires de l'UE si le Traité de Lisbonne entre en vigueur. L'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit la nomination d'un nouveau comité chargé «de donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général».

49. Michael O'Boyle, «*On Reforming the Operation of the European Court of Human Rights*», *European Human Rights Law Review*, Issue 1 2008, §§ 1-12, p. 10. L'auteur propose qu'un organe indépendant composé de juges et de personnes possédant une expérience universitaire et pertinente dans le domaine du droit international et des droits de l'homme entende les candidats et procède à une présélection. En outre, il recommande que les Etats fournissent, en même temps que leurs listes de candidats, des précisions sur les procédures de sélection suivies afin de renforcer la transparence et les possibilités de contrôle.

50. *Ibid.*, p. 10. L'auteur recommande ici soit de mettre en place un organe indépendant chargé de formuler des recommandations à l'intention de l'Assemblée parlementaire, soit de renforcer la sous-commission sur l'élection des juges en mettant à sa disposition un comité d'assesseurs judiciaires indépendants qui assisteraient les membres de la sous-commission lors des entretiens avec les candidats et qui formuleraient un avis en se fondant sur leur expérience.

51. A la page 19, où référence est faite aux textes internationaux pertinents. Voir aussi le principe général n° 1.3 de la Charte européenne sur le statut des juges (Conseil de l'Europe, 1998).

52. Bien que la Bulgarie et la Serbie n'aient pas clairement répondu à cette question et que Chypre ait répondu à la question n° 6 par la négative, les procédures de sélection de ces pays font néanmoins intervenir des experts indépendants (voir [tableau I](#), partie A dans l'annexe) et peuvent même être rapprochées de la situation de certains Etats ayant répondu par l'affirmative (République slovaque, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»).

53. Voir, par exemple, la réponse de la Serbie dans le document AS/Jur (2008) 52.

2.2.2. Entretiens comprenant l'évaluation des compétences linguistiques

21. L'analyse des réponses des Etats au questionnaire fait apparaître que moins de 20 % d'entre eux procèdent à une évaluation des compétences linguistiques durant des entretiens avec les candidats. Certains Etats, tels que la Bosnie-Herzégovine, la République tchèque et la Roumanie ont indiqué que leurs procédures comprenaient une évaluation des compétences linguistiques sur une base formelle, indépendamment de l'entretien⁵⁴. Si l'une des deux langues officielles est la langue parlée dans un pays, l'évaluation de la connaissance de l'autre langue de travail de la Cour par les candidats ne doit pas pour autant être considérée comme superflue. Ainsi, le Royaume-Uni a raison d'évaluer la connaissance du français chez les candidats. Vu l'importance des compétences linguistiques, soulignée par les auteurs de l'une des propositions à l'origine du présent rapport et par les experts présents lors de l'audition, les entretiens devraient toujours comprendre une évaluation de ces compétences. Si cette évaluation est effectuée de manière approfondie au niveau national, la sous-commission sur l'élection des juges pourra se concentrer, lors de ses propres entretiens, sur d'autres critères essentiels comme les compétences en matière judiciaire, etc. Cela dit, lorsqu'elle procède aux entretiens avec les candidats, la sous-commission de l'Assemblée (voir section III ci-dessous) devrait quoi qu'il en soit s'assurer d'elle-même que la personne concernée a les compétences linguistiques requises.

2.2.3. Consultation de la société civile

22. Parmi les Etats ayant répondu au questionnaire, 15 ont indiqué que leurs procédures de sélection prévoyaient la consultation de représentants de la société civile à un stade ou l'autre de la procédure, deux (l'Estonie et l'Allemagne) que leurs procédures étaient souples dans ce domaine et un (les Pays-Bas) que la possibilité de consulter des représentants de la société civile n'était ni expressément prévue ni expressément exclue⁵⁵. Alors que certains Etats, selon leurs procédures nationales, invitent directement ou sont libres d'inviter la société civile à proposer des candidatures (Autriche et Azerbaïdjan), ou encore ont la possibilité de consulter la société civile (Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Estonie, Hongrie), d'autres Etats (Belgique, Bulgarie, Moldova, Pays-Bas, Serbie) semblent accorder un rôle plus important aux membres de la société civile en les invitant à siéger à un organe consultatif chargé de la présélection des candidats avant la décision finale qui est prise par le gouvernement respectif. Même dans les cas où les ONG sont consultées, «l'opacité de la procédure ne permet pas de déterminer clairement l'impact de telles consultations»⁵⁶.

3. Procédure devant l'Assemblée parlementaire: des points à améliorer

3.1. Contexte

23. L'article 22 de la CEDH énonce que «[l]es juges sont élus par l'Assemblée parlementaire 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». Les autorités nationales doivent par conséquent transmettre directement leur liste à l'Assemblée⁵⁷. Afin de s'acquitter le plus efficacement possible de son mandat, l'Assemblée a créé, dès 1997, une sous-commission de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme chargée de la question de l'élection des juges⁵⁸. L'annexe à la [Résolution 1432 \(2005\)](#) précise qu'une fois soumise à l'Assemblée, la liste ne doit plus être modifiée, sauf à titre exceptionnel (par. 1). Si l'un des trois candidats inscrits sur une liste se retire avant le premier tour de scrutin, l'Assemblée interrompt la procédure et demande au gouvernement concerné de compléter la liste (par. 2). Toujours aux termes de l'annexe, l'Assemblée ne dévie pas de sa pratique consistant à présenter les candidats dans l'ordre alphabétique sur le bulletin de vote, soulignant que l'expression d'une préférence de la part du gouvernement n'influe

54. Les vérifications peuvent comprendre la présentation obligatoire d'un certificat délivré par des organes agréés certifiant les compétences professionnelles dans l'une des deux langues de travail du Conseil de l'Europe ou d'autres diplômes, la soumission du curriculum vitae dans l'une des langues de travail du Conseil de l'Europe, la prise en compte de la langue d'enseignement des établissements fréquentés et des langues parlées au cours du travail judiciaire accompli antérieurement, etc. Voir également les informations données par l'Ukraine et le Monténégro (note 87 ci-après).

55. Ces statistiques se fondent sur une interprétation étroite de la notion de société civile comme comprenant principalement les organes non gouvernementaux de défense des droits de l'homme. *Interights*, pour sa part, interprète cette notion dans un sens plus large, englobant non seulement les ONG, mais également les ordres des avocats et les organes judiciaires nationaux, *Rapport Interights*, p. 18. En effet, le rapporteur est d'avis que la consultation d'associations d'avocat et des conseils/organes judiciaires indépendants nationaux (lorsqu'il en existe) peut se révéler plus pertinente que la consultation avec les ONG.

56. *Rapport Interights*, *supra* note 4, p. 18.

57. Dans le passé, les listes ont souvent été transmises au Comité des Ministres ou par son intermédiaire.

58. Pour plus de détails, voir note 20, *supra*.

aucunement sur les délibérations de la sous-commission sur l'élection des juges (par. 3). A mon avis, la sous-commission devrait être encouragée à prendre en compte la préférence nationale dans la mesure où elle a établi que la procédure nationale de sélection était équitable, transparente et non empreinte de considérations politiques, conformément aux critères susmentionnés (voir par. 28 ci-après).

3.2. Qualifications demandées pour le poste

3.2.1. Compétences linguistiques

24. Comme cela a été noté précédemment, la connaissance active des langues revêt une grande importance dans une Cour bilingue examinant des questions juridiques complexes. En effet, vu la structure et les méthodes de travail de la Cour, les compétences linguistiques figurent parmi les plus importantes conditions d'exercice des fonctions, point de vue partagé par plusieurs experts lors de l'audition de juin 2008⁵⁹. Une procédure nationale de sélection menée de façon approfondie (avec un entretien destiné à évaluer les compétences linguistiques actives des candidats) aiderait la sous-commission sur l'élection des juges dans sa propre procédure de désignation. Une bonne connaissance de l'une des langues officielles de la Cour et une connaissance passive raisonnable (c'est-à-dire suffisante pour comprendre les nuances de textes juridiques complexes) de l'autre sont absolument essentielles, mais la connaissance d'autres langues européennes fréquemment utilisées dans les courriers adressés à la Cour par les requérants de différents pays (comme le russe ou l'allemand) devrait aussi être prise en compte dans l'évaluation des compétences linguistiques d'un candidat; inversement, pour les juges ayant pour langue maternelle l'une des deux langues officielles, le niveau de compétence requis dans l'autre langue officielle pourrait être plus élevé que dans le cas de juges pour lesquels les deux langues officielles sont des langues étrangères.

25. Au cas où un candidat considéré par ailleurs comme étant qualifié pour l'exercice de la fonction de juge ne posséderait pas le niveau de compétences linguistiques requis à la date de l'élection, l'Assemblée pourrait exiger de l'intéressé, au moment de l'élection, qu'il prenne l'engagement ferme de suivre des cours intensifs de l'une des langues officielles de la Cour avant de prendre ses fonctions, ou à titre exceptionnel, au début de son mandat⁶⁰. C'est ce que propose votre rapporteur dans le modèle de curriculum vitae (voir plus haut, partie III.ii.a). Les juges devraient de préférence être pleinement opérationnels (y compris avoir une bonne connaissance de l'une des deux langues officielles de la Cour et au moins une connaissance passive raisonnable de l'autre) dès le début de leur mandat judiciaire.

3.2.2. Sexe

26. Depuis de nombreuses années, l'Assemblée parlementaire attache une grande importance au principe de l'égalité des sexes, et s'efforce de faire en sorte que les hommes et les femmes soient représentés à part égale dans les organes publics – en particulier au sein de la Cour européenne des droits de l'homme. En 2004, elle a pris une mesure novatrice en matière de discrimination positive, en décidant de n'accepter les listes de trois candidats au poste de juge à la Cour proposés par les Etats Parties, à la condition que celles-ci contiennent au moins un membre du «sexe sous-représenté». Cette initiative a eu des répercussions positives: aujourd'hui, 17 des 47 juges de la Cour sont des femmes. Toutefois, certains États, et notamment les plus petits, dans lesquels le nombre de femmes qualifiées peut être limité, ont souligné que dans de rares cas il était difficile de remplir ce critère tout en respectant les exigences de la Convention. Finalement, ayant été invitée par le Comité des Ministres à donner un avis consultatif, la Cour elle-même a déclaré que bien que l'approche générale de l'Assemblée relative à la promotion de l'égalité des sexes était sensée, l'application automatique de la règle, *sans aucune exception*, n'est pas conforme à l'article 21 de la Convention. Suite aux deux débats controversés au sein de l'Assemblée (et à la lumière de l'avis consultatif de la Cour),

59. M^{me} Palm, en particulier, a fait observer que les compétences linguistiques de certains juges actuellement en poste étaient insuffisantes, compte tenu notamment des méthodes de travail des différentes sections de la Cour.

60. Voir à cet égard Lord Woolf, Etude des méthodes de travail de la Cour européenne des droits de l'homme, décembre 2005. Voir en particulier la recommandation n° 7 portant sur la mise en place d'un programme formel d'accueil à l'intention des nouveaux juges et, le cas échéant, d'une formation linguistique intensive. M^{me} Palm a également insisté sur ce point lors de l'audition d'experts de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme organisée à Paris le 02.06.2008. Bien que cela ne soit pas indiqué expressément dans son étude, Lord Woolf semble suggérer qu'une formation linguistique intensive pourrait être dispensée aux juges même *après* leur prise de fonctions. Vu la charge de travail importante et les autres engagements professionnels qui incombent aux nouveaux juges, cette proposition de Lord Woolf pourrait s'avérer difficile à mettre en œuvre en pratique. Néanmoins, cette option peut à mon avis être envisagée dans des situations exceptionnelles, par exemple si un juge est appelé à remplacer un juge décédé ou malade ou, en cas de remplacement dans des circonstances ordinaires, si le délai entre l'élection et le début du mandat est si court que le juge entrant n'a absolument pas le temps d'entreprendre une formation linguistique intensive avant sa prise de fonctions.

l'Assemblée, dans sa [Résolution 1627 \(2008\)](#), adoptée le 30 septembre 2008, a décidé d'autoriser des exceptions à cette règle, mais uniquement dans les cas dans lesquels un Etat Partie démontre avoir essayé de trouver un candidat qualifié du sexe sous-représenté, sans succès⁶¹.

3.3. Autres questions

3.3.1. Ordre alphabétique de la liste des candidats

27. Les [Recommandations 1429 \(1999\)](#) et 1649 (2004) de l'Assemblée et l'annexe à la [Résolution 1432 \(2005\)](#) précisent que les autorités nationales doivent présenter les listes de candidats dans l'ordre alphabétique. L'expression d'une préférence de la part du gouvernement n'influe pas sur les délibérations de la sous-commission sur l'élection des juges⁶². Malgré cela, les Etats présentent souvent des listes établies par ordre de préférence⁶³.

28. Quand la sous-commission sur l'élection des juges entend les candidats, elle le fait dans l'ordre alphabétique, sans tenir compte des raisons (si elles sont fournies) qui ont présidé à l'établissement d'un ordre de préférence. A mon avis, il pourrait être utile que la sous-commission prenne connaissance de la préférence nationale, en particulier si la procédure nationale de sélection a été ouverte et équitable et si elle a été conduite en toute objectivité par un organisme indépendant. Dans ces conditions, la tâche de l'Assemblée serait facilitée, car elle pourrait être disposée à suivre la proposition du gouvernement concerné⁶⁴. En résumé, les Etats membres devraient pouvoir, quand ils soumettent leurs listes de candidats à l'Assemblée, indiquer leur préférence en décrivant la procédure nationale de sélection appliquée; si la sous-commission acquiert la conviction que cette procédure est équitable et transparente, elle devrait pouvoir prendre en compte la préférence nationale lorsqu'elle formule ses recommandations.

3.3.2. Age des juges

29. Le Protocole n° 11 a instauré un âge de départ à la retraite obligatoire pour les juges. L'article 23 par. 6 de la CDEH, modifié par le Protocole n° 11, dispose ceci:

«Le mandat des juges s'achève dès qu'ils atteignent l'âge de 70 ans.»⁶⁵

30. Les cours et tribunaux institués par l'ONU (CIJ, CPI, TPIY/TPIR), de même que d'autres juridictions régionales (compétentes en matière de droits de l'homme) ne prévoient pas d'âge de départ à la retraite obligatoire.

31. Dans certains cas, le fait qu'une personne ait déjà dépassé 65 ans et ne soit donc pas à même d'aller au bout de son mandat n'empêche pas un Etat de proposer sa candidature à la Cour de Strasbourg⁶⁶.

61. Voir [Doc. 11682](#) de l'Assemblée du 04.07.2008, rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Rapporteuse: M^{me} Bemelmans-Videc) et [Doc. 11718](#), 26.09.2008, avis de la Commission sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (Rapporteuse: Mrs Err), ainsi que §§ 9 et 10 ci-dessus.

62. Annexe à la [Résolution 1432 \(2005\)](#), § 3. Les candidats à la fonction de juge figurent toujours dans l'ordre alphabétique sur le bulletin de vote. Note: en novembre 2007, la sous-commission ad hoc est devenue une sous-commission permanente de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, voir note de bas de page à l'article 48.6 du Règlement de l'Assemblée, Strasbourg, 2008, p. 72.

63. Voir par exemple les listes de candidats suivantes ([Doc. 11359](#) de l'Assemblée du 26.07.2007): Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Italie, Espagne, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»; ([Doc. 11359](#) de l'Assemblée, Addendum 1, du 07.09.2007): Chypre; ([Doc. 11529](#) de l'Assemblée du 03.04.2008): Saint-Marin, pour laquelle a été ajouté le critère de la nationalité saint-marinaise; ([Doc. 11446](#) de l'Assemblée Addendum I du 11.12.2007 et [Doc. 11529](#) de l'Assemblée du 28.02.2008): Bulgarie et Slovaquie. Voir également la lettre du ministère de la Justice de l'Ukraine ([Doc. 11446](#) de l'Assemblée du 29.10.2007).

64. Voir ma note introductive, AS/Jur (2007) 23 rev, *supra* note 8, § 32. Cela dit, elle devra s'assurer (dans la mesure du possible) qu'aucune considération politique n'a influencé le choix des candidates. Voir également, dans ce contexte, les observations de M^{me} Marie-Louise Bemelmans-Videc, Présidente de la sous-commission, dans "Commentaires sur le Rapport des Sages dans la perspective de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe" au Colloque de Saint Marin du 22-23.03.2007, Développements futurs de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la lumière du Rapport des Sages (Publication du Conseil de l'Europe, 2007), §§ 44-51, p. 51.

65. Convention européenne des droits de l'homme.

66. Question abordée par Flauss dans un article paru dans la *Revue trimestrielle des droits de l'homme* en juillet 2008 (voir note 40 ci-dessus), p. 739, à propos de la récente élection du juge suisse et à la réélection du juge italien.

32. La CEDH ne donne aucune indication quant à un éventuel âge minimum d'entrée en fonctions. Le critère selon lequel les candidats doivent posséder un certain nombre d'années d'expérience professionnelle pertinente (en particulier judiciaire) peut avoir une incidence indirecte sur l'âge d'entrée en fonctions des juges. Cette question mérite plus ample réflexion à la lumière de l'existence, dans un certain nombre d'Etats membres, d'un critère relatif à l'âge (et à l'expérience professionnelle) requis pour pouvoir briguer une haute fonction judiciaire⁶⁷.

3.3.3. Juges ad hoc

33. La question des juges ad hoc a reçu une attention particulière, notamment dans la [Recommandation 1649 \(2004\)](#) de l'Assemblée, aux termes de laquelle les Etats membres devraient s'assurer «que dans la mesure du possible aucun des candidats proposés ne serait remplacé par un juge ad hoc en cas d'élection»⁶⁸. Il faut par exemple nommer un juge ad hoc quand, dans une affaire contre le pays au titre duquel un juge en exercice a été élu, ce dernier a précédemment participé, en qualité d'agent du gouvernement de ce pays, à la préparation du dossier, en tant que haut magistrat, à la décision en dernier ressort de rejet du recours interne du requérant. Ces situations sont en effet propres à faire naître des conflits d'intérêts. En l'état actuel des choses, les juges ad hoc sont nommés directement par les Etats membres en vertu de l'article 27 de la CDEH sans aucune intervention de l'Assemblée, ce qui pose des problèmes sur le plan de la légitimité et de l'indépendance⁶⁹. Si, jusqu'à présent, le recours à des juges ad hoc n'a pas été très fréquent, cette situation pourrait changer à l'avenir du fait de la réduction éventuelle du nombre de juges⁷⁰.

34. De même, la Convention américaine des droits de l'homme offre aux Etats la possibilité de désigner des juges ad hoc non élus pour assurer leur «représentation» auprès de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, composée de sept membres⁷¹. En revanche, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, composée de onze juges, ne semble pas prévoir cette possibilité⁷². Cela s'explique peut-être par le fait que les textes fondateurs de la Cour africaine, à l'instar du Statut de Rome de la CPI mais à la différence des Conventions européenne et américaine des droits de l'homme, n'encouragent pas la «représentativité nationale» dans les affaires individuelles⁷³. De fait, l'article 22 du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose expressément qu'un juge doit se récuser au cas où il «possède la nationalité d'un Etat partie à une affaire».

35. Le nouvel article 26 par. 4 inséré dans la Convention par le Protocole n° 14 impose aux Etats de constituer des listes de réserve sur lesquelles le Président de la Cour peut choisir des juges ad hoc en cas de besoin, par exemple s'il n'y a pas de juge élu au titre de la Haute Partie contractante partie au litige ou si le juge n'est pas en mesure de siéger. Pour que le Président ait une «réelle possibilité de choix»⁷⁴ au titre de cet article, cela suppose que les listes contiennent au moins deux noms. Dans ma note introductive, j'ai suggéré que, dans l'intervalle, les candidats entendus par la sous-commission sur l'élection des juges et considérés comme qualifiés pour la fonction de juge à la Cour de Strasbourg, même s'ils n'ont pas été élus, puissent figurer sur une liste de réserve⁷⁵. Une autre option, à laquelle on devrait recourir plus souvent, serait

67. Voir également § 5 ci-dessus et la référence faite à ce «problème» dans le *rapport Interights* et l'article de M. Flauss (*supra* note 40).

68. Voir à cet égard l'article 29 du Règlement de la Cour qui est ainsi libellé : «1. a) Si le juge élu au titre d'une Partie contractante concernée se trouve empêché, se déporte ou est dispensé, ou à défaut de pareil juge, le président de la chambre invite ladite Partie à lui faire savoir dans les trente jours si elle entend désigner pour siéger soit un autre juge élu, soit un juge ad hoc, et, dans l'affirmative, à indiquer en même temps le nom de la personne désignée.»

69. John Hedigan, «The election of judges to the European Court of Human Rights», *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law: Liber Amicorum Lucius Caflisch*, M.G. Kohen, ed. (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007), §§ 235-253, p. 247-248.

70. Voir à cet égard le Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres, CM(2006)203, 15.11.2006. Le Groupe des Sages recommande en effet de «limiter le nombre des membres de la Cour, tout en assurant la présence d'un juge national de l'Etat partie à un litige par la voie de la désignation d'un juge ad hoc», § 121.

71. On notera en particulier l'article 55 de la [Convention américaine des droits de l'homme](#) qui dispose que «[l]e juge qui est un ressortissant de l'un des Etats parties à une espèce déférée à la Cour conservera le droit de connaître de ladite espèce». Une formulation similaire figure à l'article 10 § 1 du [Statut de la Cour interaméricaine des droits de l'homme](#). L'article 18 du Règlement de la Cour interaméricaine précise les modalités de désignation des juges ad hoc.

72. Voir à cet égard le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *passim*.

73. En revanche, l'article 14 § 2 du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples encourage la représentativité régionale («une répartition géographique équitable ainsi que les grands systèmes juridiques»).

74. Expression empruntée à l'Assemblée parlementaire, qui l'applique à ses propres procédures électorales.

75. Note introductive, AS/Jur (2007) 23 rev, *supra* note 8, § 17.

que les Etats renoncent à la désignation d'un juge ad hoc «national», possibilité offerte par le Règlement de la Cour⁷⁶. Cette solution présente deux avantages manifestes: le juge en exercice a été élu par l'Assemblée, et non désigné par un Etat, et il est d'emblée pleinement opérationnel. L'inconvénient est qu'il risque de ne pas avoir une connaissance approfondie du système juridique du pays concerné.

36. A l'heure actuelle, l'Assemblée n'a pas de droit de regard sur la manière dont les juges ad hoc sont nommés. De plus, on ne voit pas très bien si l'Assemblée parlementaire devrait ou pourrait jouer un rôle en ce qui concerne les juges ad hoc dans le cadre du Protocole n° 14 à la CEDH et, dans l'affirmative, quel serait ce rôle. C'est une question qui mérite plus ample réflexion.

3.3.4. Divers

37. Bien qu'elle ne soit pas directement liée aux conditions d'exercice des fonctions de juge, la question du régime de sécurité sociale (couverture des frais médicaux et bénéfice d'une pension) est pertinente dans la mesure où elle présente un rapport avec l'indépendance des juges⁷⁷.

38. Une autre question qui pourrait être étudiée par les Etats membres est celle de la réinsertion professionnelle des anciens juges dans leur pays à l'issue de leur mandat à la Cour de Strasbourg. Les juges de la Cour sont censés, comme l'exige l'article 21 par. 1 de la Convention, jouir de la plus haute considération morale et posséder des qualifications et une expérience professionnelles de premier ordre⁷⁸. De retour dans leur pays, cette expérience européenne exceptionnelle doit leur permettre de diffuser la jurisprudence de Strasbourg auprès des professionnels du droit. Un bon exemple de ce processus est la loi britannique sur les droits de l'homme (*Human Rights Act*) de 1998, dont la section 18.2 dispose que les personnes exerçant des fonctions judiciaires peuvent accepter un poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme sans avoir à renoncer définitivement à leur fonction au Royaume-Uni⁷⁹.

39. Enfin, l'Europe d'aujourd'hui présente une immense diversité raciale, ethnique et culturelle. Or à l'heure actuelle, la seule exigence de diversité et de représentativité figurant dans les critères de sélection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme concerne le sexe. La Cour ayant pour mission de protéger les droits de tous, l'Assemblée pourrait vouloir envisager d'instaurer d'autres critères de représentativité (par exemple l'appartenance à une minorité visible). Il serait peut-être bon, également, d'affiner le principe de représentativité nationale – un juge par Etat membre, siégeant lors de l'examen de toutes les affaires concernant son pays – peut-être à la lumière de l'expérience de juridictions internationales créées plus récemment comme la CPI et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

4. Conclusions

40. En dépit d'une amélioration sensible des procédures de sélection au niveau national depuis 1998, ces procédures continuent de présenter des disparités importantes sur le plan de l'équité, de la transparence et de la cohérence. Le Comité des Ministres, dans sa réponse à la [Recommandation 1649 \(2004\)](#) de l'Assemblée, s'est dit réticent à se montrer «trop normatif concernant les moyens précis de [l']application [des principes de base], de manière à prendre en compte les différences entre les systèmes nationaux et l'exercice, pour chaque Etat, de sa souveraineté». Si je ne peux que souscrire à ce rejet de tout dogmatisme, je soulignerai que les critères de l'Assemblée sont suffisamment souples pour permettre le respect de la diversité et de la souveraineté – sans perdre de vue que les Etats membres se sont engagés, lors de leur adhésion, à défendre les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, au nombre desquelles figure

76. Article 29 (Juges ad hoc), cité dans la note 68 ci-dessus. La possibilité de désigner des juges en exercice a été utilisée à plusieurs reprises.

77. *Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres*, *supra* note 70, § 143. Cette question a bien entendu des incidences budgétaires, liées notamment au nombre de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, qui est exceptionnellement élevé par rapport aux autres juridictions internationales (question qui sera probablement examinée dans le rapport que M^{me} Bemelmans-Videc est en train de préparer sur le thème «Garantir l'autorité et l'efficacité de la CEDH»). Voir également dans ce contexte la contribution présentée par Paul Mahoney à la Conférence sur les cours et tribunaux internationaux, tenue à Londres les 06-07.10.2008: «*The International Judiciary – Independence and Accountability*». P. Mahoney est Président du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (Luxembourg) et ancien Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme.

78. Discours prononcé par Jean-Paul Costa à Stockholm le 09.06.2008, dans le cadre du Colloque «Vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national», p. 6.

79. *Human Rights Act 1998*. Conséquemment, dans *Access to Justice Act, 1999*, Section 68, cette possibilité a été étendue à tous les juges britanniques ayant des fonctions dans d'autres cours internationales.

l'administration d'une justice effective en cas de violation des droits de l'homme. Vu l'importance de la qualité des juges pour atteindre ce but, des normes minimales d'équité, de transparence et de cohérence apparaissent indispensables pour la sélection des candidats à la Cour.

41. Même si aucune base statutaire ne permet d'imposer une procédure uniforme, il devrait être possible d'adresser certaines recommandations aux Etats parties, recommandations qui guideraient également l'Assemblée dans sa démarche. Plus les critères de l'Assemblée seront appliqués rigoureusement à l'échelon national, moins l'Assemblée se verra contrainte de renvoyer des listes de candidats par manque de réelle possibilité de choix entre des candidats dûment qualifiés. Bien qu'«[i]l existe une hiérarchie claire entre les différents critères pour cette fonction»⁸⁰(les critères primordiaux étant ceux énoncés à l'article 21 par.1 de la CEDH⁸¹), l'Assemblée devrait une nouvelle fois souligner que les Etats doivent absolument procéder à des appels publics à candidatures et veiller à ce que tous les candidats sélectionnés aient une connaissance active de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et une connaissance passive de l'autre.

80. Doc. 11682 de l'Assemblée, *supra* note 61, § 26.

81. Avis consultatif, *supra* note 22, § 51.

Annexe – Aperçu des procédures nationales de sélection

A. Résumé et analyse sur la base des informations mises à la disposition du rapporteur

1. Demande d'informations adressée aux Etats membres

1. Dans ma note introductive sur les procédures nationales de sélection des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme (AS/Jur (2007) 23 rév), la commission a accepté ma proposition d'inviter les autorités nationales à fournir des informations sur les procédures actuellement en vigueur pour la sélection des candidats à la Cour de Strasbourg (paragraphe 28). Le questionnaire, envoyé en juin 2007, comprend les questions suivantes:

1. Dans quelle mesure vos procédures répondent-elles aux critères d'équité, de transparence et de cohérence?

(Voir, dans ce contexte, la réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 1649 \(2004\)](#) de l'Assemblée)⁸²

2. Est-ce qu'un appel public à candidatures est organisé?

Si oui, précisez par quels moyens (par exemple, diffusion dans la presse générale/spécialisée)

3. La sélection fait-elle l'objet d'une procédure établie et rendue publique au préalable?

Si oui, veuillez indiquer si la procédure a une base légale formelle.

4. La procédure comprend-elle des entretiens avec des candidats présélectionnés?

Si oui, veuillez préciser qui procède à ces entretiens et si les entretiens comportent une évaluation des compétences linguistiques des candidats.

5. La procédure comprend-elle des consultations avec des organes de la société civile?

Si oui, précisez lesquelles et à quel stade.

6. La procédure fait-elle intervenir un panel d'experts indépendants?

Si oui, précisez sa composition, sa mission et son autorité (avis consultatif/contraignant).

2. Le questionnaire de l'Assemblée a été envoyé aux 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. 41 réponses ont été reçues des Etats Parties contractants suivants: Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Islande, Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse et Ukraine.

3. Globalement, la clarté, la cohérence et la spécificité des réponses varient selon les pays (voir le document AS/Jur (2008) 52 pour plus de détails), certains (Arménie, Espagne, France, Grèce, Islande, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pologne, Andorre et Suisse) ayant fourni des informations de moindre utilité⁸³. D'où, inévitablement, d'éventuelles inexactitudes dans les tableaux comparatifs.

4. De plus six Etats n'ont pas répondu au questionnaire malgré les rappels. Ces Etats sont: l'Albanie, la Croatie, la Géorgie, le Monténégro, le Portugal et la Turquie.

82. [Doc. 10506](#), Réponse du CM à la [Recommandation 1649 \(2004\)](#) de l'Assemblée, 22.04.2004.

83. Mesurée à la qualité de la réponse selon des critères formels, en particulier la correspondance de la réponse à la question posée, les explications l'accompagnant, la cohérence et la clarté.

2. Résumé des réponses aux questions n^{os} 2 à 6 du questionnaire

5. Les questions n^{os} 1 et 3 du questionnaire ont donné lieu à des réponses très différentes, difficilement quantifiables en termes comparatifs, aussi seront-elles examinées séparément ci-après. Pour plus de détails, veuillez consulter le document AS/Jur (2008) 52.

Légende

√ Oui

X Non

N.C. Non connu, c'est-à-dire, en l'occurrence, absence de réponse ou réponse ne contenant pas les éléments d'information demandés

E.L. Evaluation des compétences linguistiques

P.S. Presse spécialisée – limitée à la presse écrite dans le sens strict du terme et ne comprend pas les bases de données légales

C.S. Commentaire du secrétariat

Tableau 1

NB: Les pays sont classés selon l'ordre alphabétique anglais.

Etat	1. Appel public à candidatures	2. Base juridique formelle	3. Entretiens (évaluation des compétences linguistiques)	4. Consultation avec la société civile	5. Intervention d'un panel d'experts indépendants
Albanie					
Andorre	X	X	X	X	X
Arménie	N.C.	X	√	N.C.	N.C.
Autriche	√	N.C.	√ (E.L.)	√	X
Azerbaïdjan	√ (P.S.)	X	√	√	√
Belgique	√ (P.S.)	X	√ (E.L.)	√	√
Bosnie-Herzégovine	√	√	√ (E.L. hors entretien)	√	N.C.
Bulgarie	√	N.C.	N.C. (E.L. pas explicite à quel stade)	√	N.C. [C.S: bien que la commission de sélection était composée en majorité d'universitaires et de membres d'ONGs]
Croatie					
Chypre	√	X	X (E.L. hors entretien)	X	X [C.S: bien que le panel inclut deux experts indépendants]
République tchèque	√ (semi-public)	X	√ (E.L. hors entretien)	√	X
Danemark	√ (P.S.)	X	X	X	X
Estonie	√	√	√	Flexible	√ [C.S: le panel inclut quelques membres indépendants]
Finlande	√ (P.S.)	X	X	X	√

Etat	1. Appel public à candidatures	2. Base juridique formelle	3. Entretiens (évaluation des compétences linguistiques)	4. Consultation avec la société civile	5. Intervention d'un panel d'experts indépendants
France	X	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
Géorgie					
Allemagne	X	X	Possible	X (flexible)	X
Grèce	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
Hongrie	X	X	X (mais des consultations ont eu lieu dans le passé)	√	X
Islande	N.C.	X	N.C.	N.C.	N.C.
Irlande	√ (P.S)	X	X	X	√
Italie	X	X	X	√	X
Lettonie	√	√	√ (E.L.)	√	√
Liechtenstein	X	X	√ (E.L. fait partie de l'entretien, mais ne fait pas l'objet d'un test spécifique)	X	X
Lituanie	X	X	N.C.	N.C.	N.C.
Luxembourg	√	X	X	N.C.	X
Malte	√	X	X	X	X
Moldova ⁸⁴	√ (P.S)	X	X	√	X
Monaco	√	N.C.	Possible, mais pas systématique	X	X
Monténégro					
Pays-Bas	√ (P.S)	X	√ (E.L.)	Ni prévue ni exclue	√
Norvège	√ (communiqué de presse)	X	N.C.	N.C.	N.C.
Pologne	√	X	N.C.	N.C.	N.C.
Portugal					
Roumanie	√	√	√ (E.L. hors entretien)	√	X
Fédération de Russie	X	√	√ (E.L.)	X	X
Saint-Marin	√	X	X	X	X
Serbie	√	X	N.C.	√	N.C. [C.S: bien que deux des trois membres de la commission de sélection étaient de la société civile / université]

84. Il est important de signaler qu'il y a divergence entre la réponse au questionnaire fournie par la Moldova le 28.09.2007 et la lettre envoyée par la Moldova le 30.11.2007 contenant la liste des candidats et détaillant la dernière procédure de sélection menée en novembre 2007 (voir pp.57-58, [Doc. 11446](#) Addendum 1, 11.12.2007). En particulier, la réponse au questionnaire (faisant probablement référence à la précédente procédure de sélection) mentionne qu'aucun entretien n'a eu lieu, alors que la nouvelle lettre mentionne que non seulement il y a eu des entretiens, mais aussi qu'à cette occasion, il y a une évaluation des compétences linguistiques.

Etat	1. Appel public à candidatures	2. Base juridique formelle	3. Entretiens (évaluation des compétences linguistiques)	4. Consultation avec la société civile	5. Intervention d'un panel d'experts indépendants
République slovaque	N.C.	N.C.	√ (E.L.)	√	√ [C.S: bien que les membres ne peuvent pas être tous considérés comme indépendants]
Slovénie	√	√	X (E.L. hors entretien)	X	X
Espagne	X	X	X	X	X
Suède	X	X	X	√	X
Suisse	√	X	√	X	X
"l'ex-République yougoslave de Macédoine"	√	√	X	X	√ [CS: le panel inclut des experts indépendants]
Turquie					
Ukraine	√	√	√ (E.L. sous forme de test hors entretien)	√	√
Royaume-Uni	√	X	√ (E.L.)	X	√

3. Équité, transparence et cohérence (réponses à la question n°1)

6. Les multiples réponses à cette question particulière ne sont pas aisément quantifiables et seront interprétées au mieux par un examen comparé approfondi des réponses individuelles (voir le document AS/Jur (2008) 52 pour les détails). En règle générale, en dépit de la diversité manifeste des procédures nationales de sélection, de nombreux Etats optant pour des procédures ad hoc⁸⁵ sans base juridique formelle, dans leurs réponses, la majorité des Etats déclarent que les procédures nationales garantissent équité, transparence et cohérence soit en se conformant expressément aux recommandations pertinentes de l'Assemblée, soit en adhérant aux procédures nationales reflétant, d'après les Etats respectifs, ces valeurs de manière appropriée. La réponse française, par exemple, indique que les autorités françaises adhèrent au principe de l'indépendance des magistrats tant au niveau national qu'au niveau international. De nombreuses réponses se bornent cependant à décrire, en donnant parfois des détails techniques, leurs procédures de sélection respectives sans expliquer *comment* elles garantissent équité, transparence et cohérence.

7. Seuls deux Etats (Andorre et Suède) mentionnent un déficit d'équité, de transparence et de cohérence dans leurs procédures. Dans la Principauté d'Andorre, selon la réponse, la procédure de sélection ne satisferait pas aux critères énoncés dans la [Recommandation 1649 \(2004\)](#) de l'Assemblée. A signaler également, le cas de la Suède dont la procédure de sélection fait actuellement l'objet d'un examen d'une commission d'enquête en ce qui concerne le rôle et les compétences du gouvernement dans la nomination des candidats à la Cour de Strasbourg.

4. Informations complémentaires

a. Appel public à candidatures

8. D'après les réponses reçues, 26 Etats organisent un appel public à candidatures. Sept de ces Etats organisent un appel public ouvert dans la presse spécialisée (voir tableau 1 ci-dessus). Un Etat, la République tchèque, opte pour un appel semi-public (voir le document AS/Jur (2008) 52).

85. De nombreuses réponses se fondent sur la procédure appliquée durant la plus récente voire la dernière sélection en date de candidats à la Cour. D'où la nature nécessairement hypothétique de l'identification de tendances et de l'analyse comparative.

b. Procédure établie rendue publique au préalable

9. Globalement, la majorité des Etats n'ont pas expressément répondu à cette question. La nature ad hoc d'une procédure conduit toutefois à penser, dans certains cas, que ce type de mesure sera rendue publique au préalable.

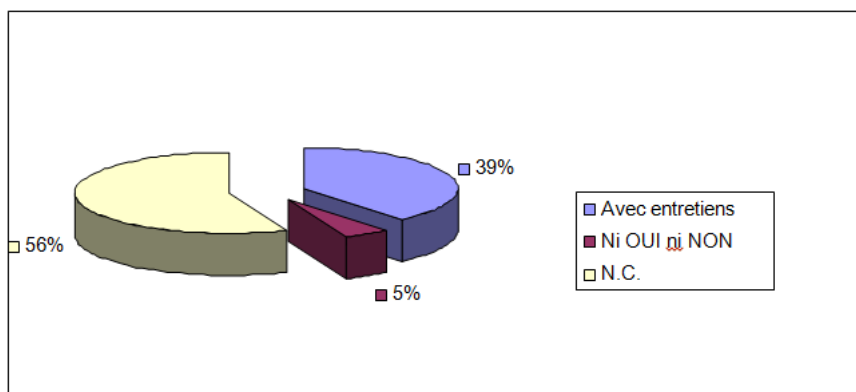
10. Sur les réponses reçues, seuls huit Etats, en particulier, la Bosnie-Herzégovine, l'Estonie, la Lettonie, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Slovénie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et l'Ukraine⁸⁶ indiquent que leurs procédures de sélection ont une base juridique formelle.

c. Entretiens (évaluation des compétences linguistiques)

11. Sur les réponses reçues, 16 Etats indiquent que leurs procédures de sélection comprennent des entretiens, sept d'entre eux procèdent à des évaluations linguistiques au cours de l'entretien; la procédure de sélection de deux Etats ne prévoit pas systématiquement des entretiens, mais n'en exclut pas la possibilité non plus (Allemagne et Monaco). 23 Etats n'organisent pas d'entretiens ou n'ont pas répondu expressément à la question.

12. De nombreux Etats indiquent qu'ils suivent les recommandations de l'Assemblée dans leur procédure de sélection qui comprend donc une évaluation des compétences linguistiques, mais seulement un petit nombre d'entre eux⁸⁷ indiquent expressément qu'ils procèdent à une évaluation des compétences linguistiques sur une base formelle (diplômes, curriculum vitae rédigé dans l'une des deux langues officielles, etc.). La procédure de sélection de l'Ukraine prévoit des tests linguistiques avec les candidats, qui sont séparés de l'entretien.

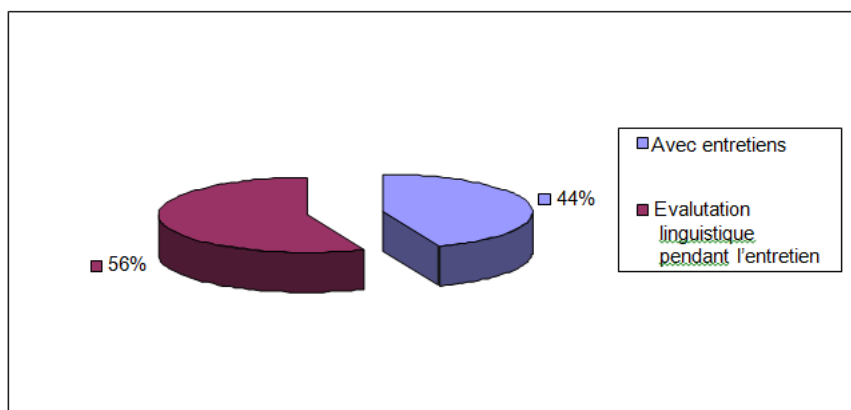
Pourcentage des Etats organisant des entretiens avec les candidats (16 des 41 réponses reçues)



86. Voir Doc de l'Assemblée 11359 du 26.07.2007, p. 193.

87. Bosnie-Herzégovine, Chypre, République tchèque, Liechtenstein (l'évaluation des langues fait partie de la procédure de sélection, mais n'est pas testée directement) Roumanie, Slovénie. Les autres pays qui semblent évaluer les compétences linguistiques formelles – bien que les bases sur lesquelles porte l'évaluation et l'étape de la procédure de sélection à laquelle cette évaluation intervient ne soient pas très claires – sont la Bulgarie et la Pologne. Voir également à cet égard, la procédure de sélection en Ukraine, qui a eu lieu au début de l'année 2007, et qui comprenait un test de langue en anglais ou en français (Doc de l'Assemblée 11359, 26.07.2007, p. 193) et au Monténégro, qui a considéré que les compétences linguistiques font partie des qualifications les plus importantes pour le poste de juge à la Cour de Strasbourg dans son appel public à candidatures (Doc de l'Assemblée 11529, 28.02.2008, p. 18).

Pourcentage d'Etats évaluant les capacités linguistiques durant les entretiens (7 sur 16 des 41 réponses reçues)



d. Consultation avec la société civile

13. Sur les réponses reçues, 15 Etats indiquent que leurs procédures de sélection prévoient la consultation de membres de la société civile, deux Etats (Estonie et Allemagne) optant pour des procédures flexibles en la matière, et un Etat (les Pays-Bas) indiquant qu'il n'inclut ni n'exclut expressément la possibilité de ce type de consultation.

e. Intervention d'un panel d'experts indépendants

14. Onze Etats indiquent que leurs procédures de sélection comportent à un certain stade du processus l'intervention (d'un panel) d'experts indépendants (bien que les réponses diffèrent concernant le sens à donner au terme «indépendant»).

15. Enfin, il est important de garder à l'esprit que cet aperçu n'est pas exhaustif, étant donné que six Etats n'ont pas répondu au questionnaire (voir *supra* paragraphe 4).

B. Présentation des réponses des Etats membres au questionnaire

Les réponses détaillées des Etats membres au questionnaire figurent dans le document AS/Jur (2008) 52 disponible sur demande auprès du Secrétariat de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée.

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

Renvoi en commission: Docs 11028 et 11029, Renvoi n° 3279 du 6 octobre 2006

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 11 novembre 2008

Membres de la commission: M^{me} Herta **Däubler-Gmelin** (Présidente), M. Christos Pourgourides, M. Pietro **Marcenaro**, M. Rafael **Huseynov** (Vice-présidents), M. José Luis **Arnaut**, M^{me} Meritxell Batet Lamaña, M^{me} Marie-Louise Bemelmans-Videc (remplaçant: M. Pieter **Omtzigt**), M^{me} Anna Benaki (remplaçant: M. Miltiadis **Varvitsiotis**), M. Erol Aslan **Cebeci**, M^{me} Ingrida Circene (remplaçant: M. Boriss **Cilevičs**), M^{me} Alma Čolo, M. Joe Costello (remplaçant: M. Terry **Leyden**), M. Nikolaos **Dendias**, M^{me} Lydie Err, M. Renato **Farina**, M. Valeriy **Fedorov**, M. Joseph Fenech Adami, M^{me} Mirjana Ferić-Vac (remplaçant: M. Miljenko **Dorić**), M. György Frunda, M. Jean-Charles Gardetto, M. József Gedei, M^{me} Svetlana **Goryacheva**, M^{me} Carina Hägg, M. Holger **Haibach**, M^{me} Gultakin Hajiyeva, M^{me} Karin Hakl, M. Andres **Herkel**, M. Serhiy Holovaty (remplaçant: M. Serhii **Kivalov**), M. Michel Hunault, M^{me} Fatme Ilyaz, M. Kastriot Islami, M. Želiko **Ivanji**, M^{me} Iglica **Ivanova**, M^{me} Kateřina Jacques, M. Karol **Karski**, M. András Kelemen, M^{me} Kateřina Konečná, M. Eduard Kukan (remplaçant: M. József **Berényi**), M. Oleksandr Lavrynovych, M^{me} Darja Lavtižar-Bebler, M^{me} Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (remplaçant: M. Jürgen **Herrmann**), M. Humfrey Malins (remplaçant: M. Christopher **Chope**), M. Andrija Mandic, M. Alberto Martins, M. Dick Marty, M^{me} Ermira Mehmeti, M^{me} Assunta Meloni, M. Morten **Messerschmidt**, M. Philippe Monfils,

M. Alejandro Muñoz Alonso (remplaçant: M. Arcadio **Díaz Tejera**), M. Felix **Müri**, M. Philippe Nachbar, M. Fritz Neugebauer, M. Tomislav Nikolić, M. Valery Parfenov, M^{me} Maria Postoico, M^{me} Marietta **de Pourbaix-Lundin**, M. John Prescott, M. Valeriy **Pysarenko**, M^{me} Marie-Line Reynaud, M. François Rochebloine, M. Paul Rowen, M. Armen **Rustamyan**, M. Kimmo **Sasi**, M. Ellert Schram, M. Christoph Strässer, M^{me} Chiora Taktakishvili, Lord John Tomlinson, M. Mihai Tudose, M. Tuğrul **Türkeş**, M^{me} Özlem **Türköne**, M. Vasile Ioan Dănuț Ungureanu, M. Øyvind **Vaksdal**, M. Giuseppe Valentino (remplaçant: M. Giuseppe **Saro**), M. Hugo Vandenberghe, M. Egidijus **Vareikis**, M. Luigi **Vitali**, M. Klaas **de Vries**, M. Dimitry **Vyatkin**, M^{me} Renate Wohlwend, M. Jordi **Xuclà i Costa**, M. Krzysztof Zaremba, M. Łukasz **Zbonikowski**

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en **gras**.

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, M^{me} Maffucci-Hugel, Mlle Heurtin