



Doc. 13133

14 février 2013

Renforcer les procédures de sélection des experts des principaux mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe socialiste

Résumé

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme appelle au renforcement des procédures de sélection des experts des principaux mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, aux niveaux national et international. Le rôle clé de ces mécanismes est de s'assurer que les Etats membres respectent leurs obligations. Les conclusions des instances de suivi sont souvent perçues comme l'expression du point de vue de l'Organisation, il est donc important de veiller à ce qu'une procédure de sélection minutieuse et transparente soit appliquée.

La commission constate la nécessité de définir des critères de sélection clairs, telles que l'expertise, l'indépendance et l'intégrité des experts, le respect de l'équilibre homme/femme, alliés à l'établissement de règles strictes concernant la durée et le renouvellement du mandat ou encore les dispositions à prendre afin d'assurer un concours ouvert à tous qui soit transparent. Au sein du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres devraient prendre part au processus. L'Assemblée devrait avoir la possibilité de rejeter les listes de candidats qui ne satisfont pas aux critères de compétence, d'intégrité, d'indépendance et de complémentarité de l'expertise, et notamment à un juste équilibre entre hommes et femmes. L'instance de suivi elle-même devrait également être consultée, le cas échéant.

1. Renvoi en commission: [Doc. 12586](#), Renvoi 3733 du 27 mai 2011.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs par M. Cilevičs, rapporteur	5
1. Introduction	5
1.1. Etat d'avancement de la procédure	5
1.2. Objet du présent rapport	5
2. Contexte	6
2.1. La définition du suivi dans le contexte des droits de l'homme dans le monde	6
2.2. Le suivi dans le cadre du Conseil de l'Europe	6
3. Les principaux mécanismes de suivi spécialisé du Conseil de l'Europe	8
3.1. Les éléments en jeu	8
3.2. Les procédures de sélection en vigueur	8
4. Conclusion et propositions	10
Annexe 1 – Nombre d'experts et caractéristiques du mandat	12
Annexe 2 – Critères d'éligibilité	13
Annexe 3 – Processus de sélection	14

A. Projet de résolution²

1. La crédibilité du Conseil de l'Europe dépend de l'efficacité et de la qualité de ses principaux mécanismes de suivi des droits de l'homme, qui garantissent le respect, par les Etats, de leurs obligations vis-à-vis du Conseil de l'Europe et de leurs obligations réciproques. Parmi ces mécanismes figurent notamment le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité européen des droits sociaux et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Bien que les conclusions des instances de suivi ne représentent pas de manière formelle la position officielle du Conseil de l'Europe, elles sont souvent perçues dans les faits comme l'expression du point de vue de l'Organisation.
2. D'après les conventions et autres textes pertinents qui instituent ces mécanismes de suivi, leurs membres devraient être choisis uniquement pour leurs compétences et leur expérience pertinente. Pour que ces mécanismes de suivi puissent maintenir la qualité de leurs travaux, il est donc indispensable que leurs membres soient choisis selon une procédure de sélection minutieuse. Dans les faits, ces procédures de sélection sont très diverses.
3. La procédure et les critères de sélection des membres du CPT, précisés par l'Assemblée dans ses [Résolutions 1540 \(2007\)](#) et [1808 \(2011\)](#), sont particulièrement de nature à atteindre l'objectif susmentionné et devraient par conséquent servir d'exemple positif.
4. Toute procédure de sélection doit garantir la compétence, l'indépendance et l'intégrité des experts, tout en respectant le choix souverain que font les Etats en présentant des candidats.
5. L'Assemblée propose par conséquent que les procédures de sélection comportent au moins les normes générales suivantes:
 - 5.1. il convient de limiter raisonnablement la durée du mandat des experts et de ne pas autoriser qu'il soit renouvelable plus de deux fois;
 - 5.2. il importe que figurent au nombre des critères d'éligibilité l'indépendance et l'intégrité, la disponibilité, ainsi qu'une expertise reconnue dans les domaines pertinents et des compétences linguistiques. Il convient par ailleurs de tenir compte de conditions objectives pour garantir la diversité et la complémentarité de l'expertise au sein de l'instance de suivi, et notamment la nécessité d'un juste équilibre entre hommes et femmes;
 - 5.3. il importe de ne pas nommer des experts avant qu'ils aient quitté ou aient été démis des fonctions susceptibles de créer un conflit d'intérêts réel ou perçu comme tel;
 - 5.4. à l'échelon national, les procédures de sélection doivent être transparentes et ouvertes aux concours, notamment par des appels publics à candidatures. La participation des instances publiques et non gouvernementales pertinentes, en particulier des parlements nationaux, renforcerait la légitimité du processus de sélection. Il convient d'encourager l'utilisation d'un modèle de curriculum vitae et l'organisation d'entretiens avec les candidats présélectionnés;
 - 5.5. au sein du Conseil de l'Europe, les deux organes statutaires, l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, devraient prendre part au processus. L'Assemblée devrait avoir la possibilité de rejeter les listes de candidats qui ne satisfont pas aux critères de compétence, d'intégrité, d'indépendance et de complémentarité de l'expertise, et notamment à un juste équilibre entre hommes et femmes. Il conviendrait par ailleurs de consulter, le cas échéant, l'instance de suivi elle-même.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 11 décembre 2012.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à la Résolution ... (2013) «Renforcer les procédures de sélection des experts des principaux mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe» et invite le Comité des Ministres à tenir compte, dans le cadre de ses travaux sur la désignation des experts siégeant au sein des instances de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, de ses recommandations figurant dans ladite résolution au sujet du renforcement des procédures de sélection nationales et de la qualité de ces experts.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 11 décembre 2012.

C. Exposé des motifs par M. Cilevičs, rapporteur

1. Introduction

1.1. Etat d'avancement de la procédure

1. Le 27 mai 2011, l'Assemblée parlementaire a décidé de renvoyer à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, pour rapport, la proposition de résolution «Renforcer les procédures de sélection des experts des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe» (Doc. 12586). Lors de sa réunion du 23 juin 2011, la commission m'a désigné rapporteur. Le 26 avril 2012, une audition a été organisée conjointement avec la commission sur l'égalité et la non-discrimination, afin d'avoir un aperçu de certains aspects concrets de la question; y ont participé:

- M. Jenö Kaltenbach, Président de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
- M. Trevor Stevens, Secrétaire exécutif du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)
- Mme Marieke Sanders, membre du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

1.2. Objet du présent rapport

2. Le présent rapport vise à faire le point sur les procédures de sélection des membres des mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et à examiner les moyens de renforcer ses procédures, conformément aux exigences de transparence et de qualité qui doivent les animer.

3. Les travaux préparatoires de ce rapport⁴ ont démontré que les activités de suivi du Conseil de l'Europe comportaient de multiples facettes. Un grand nombre de mécanismes de suivi créés sous les auspices de l'Organisation présentent d'importantes différences, en particulier sur le plan de la nature et de l'étendue de leur mandat, ainsi qu'au regard des questions prises en compte par leur suivi, à savoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit.

4. Par souci de clarté et de cohérence, l'objet du présent rapport se limitera à quelques-uns de ces mécanismes. Compte tenu de l'importance fondamentale de la protection des droits de l'homme, qui figure au cœur de la mission du Conseil de l'Europe, le rapport privilégiera les mécanismes de suivi qui concernent directement ce domaine. Il portera sur quatre mécanismes de suivi essentiels: le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité européen des droits sociaux (CEDS) et, enfin, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC).

5. Certains autres importants mécanismes de suivi (et mécanismes connexes de vérification), comme le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (qui procède au suivi de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197)), la Conférence des Parties à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) et le suivi assuré dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148), ne seront par conséquent pas traités dans le présent rapport. Veuillez vous reporter, à ce propos, à l'étude récemment publiée par Renate Kicker et Markus Möstl⁵, qui offre une vue d'ensemble et une analyse complètes de ces mécanismes.

4. Voir le document d'information de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «Aperçu des principaux mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des domaines d'activités correspondants» (document AS/Jur (2012) 04). Voir également Renate Kicker et Markus Möstl, «*Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights*», 2012, Editions du Conseil de l'Europe, *passim*. Du fait de son caractère extrêmement particulier, la procédure de désignation (nationale) des candidats et d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme par l'Assemblée parlementaire n'est pas examinée dans le présent rapport. Pour de plus amples informations, voir le document AS/Jur/Inf (2012) 02 rev 4.

5. *Ibid.*

6. Les précisions données au sujet de l'objet du rapport supposent de modifier en conséquence son intitulé. Il a été donc décidé de remplacer le titre initial «Renforcer les procédures de sélection des experts des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe» par l'intitulé suivant: «Renforcer les procédures de sélection des experts des principaux mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe».

2. Contexte

2.1. La définition du suivi dans le contexte des droits de l'homme dans le monde

7. Bien que le terme de «suivi» soit très largement utilisé par la communauté internationale, il n'existe aucune définition unique du suivi des droits de l'homme qui le distingue des termes qui lui sont associés, comme la vérification, l'étude, l'appréciation et l'observation des droits de l'homme. Les termes sont souvent utilisés de manière interchangeable.

8. Le terme «suivi», utilisé au sens large, sert à décrire tout un éventail d'activités, y compris le fait de collecter, de vérifier et d'utiliser activement des informations pour régler les problèmes qui se posent en matière de droits de l'homme. Il englobe notamment le fait de recueillir des informations sur les incidents survenus, d'observer des événements, de visiter des lieux et de s'entretenir avec les pouvoirs publics pour obtenir des informations et rechercher des solutions et autres suites à donner immédiatement à une situation⁶.

9. Le suivi est un moyen d'améliorer la protection des droits de l'homme. Le principal objectif du suivi en matière de droits de l'homme est de renforcer l'engagement de l'Etat en faveur de leur protection⁷.

10. Divers groupes ou organisations peuvent prendre part aux différentes formes de suivi, y compris les organisations intergouvernementales et les acteurs de la société civile.

2.2. Le suivi dans le cadre du Conseil de l'Europe

2.2.1. Définition

11. Le terme «suivi» n'est défini ni dans le Statut du Conseil de l'Europe de 1949 (STE n° 1), ni dans aucun des principaux instruments juridiques qui ont mis en place des mécanismes de suivi. D'après l'interprétation retenue par le Conseil de l'Europe, le suivi consiste à vérifier que les Etats membres respectent les normes applicables en matière de droits de l'homme et à adresser à chaque pays des recommandations de politique⁸. Les mécanismes de suivi offrent ainsi le moyen de formuler des avertissements et des critiques à l'égard de la situation que présentent un certain nombre de domaines précis en rapport avec la démocratie et les droits de l'homme en Europe. Ils permettent au Conseil de l'Europe de surveiller la mise en œuvre de ses normes, de déceler les cas de non-conformité et de proposer des solutions ou d'adresser des recommandations à ses Etats membres⁹.

2.2.2. Le mandat du Conseil de l'Europe en matière de suivi

12. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont tenus de respecter leurs obligations nées du Statut, de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et des autres conventions dont ils sont Parties, ainsi que de se conformer à une série de principes et de normes élaborés au sein de l'Organisation en matière de pluralisme, de droits de l'homme et d'Etat de droit.

6. Définition retenue par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme («Training Manual on Human Rights Monitoring», 2001, p. 9, disponible en anglais sur:

www.ohchr.org/Documents/Publications/training7Introen.pdf) et utilisée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (voir notamment «Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly», Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, 2011, p. 28: www.osce.org/odihr/82979?download=true).

7. *Ibid*, p. 87:

www.hrea.org/erc/Library/display_doc.php?url=http%3A%2F%2Fwww1.umn.edu%2Fhumanrts%2Fmonitoring%2Fmonitoring-training.html&external=N.

8. Pour un aperçu pratique, voir l'annexe du rapport de l'Assemblée parlementaire sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, Doc. 11202.

9. Giakoumopoulos C., «L'impact réel des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe», Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques (2010), p. 7: www.coe.int/t/dghl/publications/others/PracticalImpact2010_fr.pdf.

13. Outre les obligations qui incombent à l'ensemble des Etats membres, un certain nombre d'Etats devenus membres depuis 1989 ont également pris librement des engagements précis. Les principaux engagements pris, au moment de leur adhésion, vis-à-vis de l'Assemblée parlementaire puis du Comité des Ministres sont expressément mentionnés dans les avis pertinents adoptés par l'Assemblée et/ou dans les résolutions adoptées par le Comité des Ministres lorsqu'il invite les Etats à devenir membres du Conseil de l'Europe.

14. Les Etats membres du Conseil de l'Europe sont individuellement et collectivement responsables du respect de leurs engagements. Ce respect des engagements a toujours été un principe essentiel de l'Organisation et a connu un nouvel élan lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis à Vienne en 1993 pour leur premier sommet, ont résolu «d'assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les Etats membres»¹⁰. Cet engagement a été constamment renouvelé par les Etats membres à chaque sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation, d'abord à Strasbourg¹¹ en 1997, puis à Varsovie¹² en 2005, où ils ont expressément réitéré leur «ferme soutien» au suivi.

2.2.3. Les procédures de suivi du Conseil de l'Europe

15. Les procédures de suivi mises en place ont des origines diverses. En premier lieu, les organes statutaires du Conseil de l'Europe ont établi leurs propres procédures de suivi, qui traduisent leurs responsabilités statutaires particulières. De même, certains traités¹³ fixent une procédure ou exigent l'établissement de dispositifs pour le suivi de leur application et/ou pour favoriser une coopération plus étroite entre les Parties. D'autres organes de suivi ont été l'aboutissement d'une réflexion engagée au moment de la définition d'une politique commune, comme c'est le cas de l'ECRI. Enfin, dans le cadre des activités intergouvernementales de l'Organisation, les comités directeurs (ou autres) composés d'experts désignés par les Etats membres et responsables devant le Comité des Ministres, peuvent également être tenus dans leur domaine de compétence de contrôler l'application des conventions et/ou des recommandations du Comité des Ministres, sur la base des informations fournies par leurs membres¹⁴.

16. Une distinction peut être établie entre les procédures de suivi dont le champ d'application est plus général, c'est-à-dire celles des organes statutaires (le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire), et les procédures de suivi spécialisé, qui traitent de questions particulières liées à différents aspects des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit.

17. S'agissant de la première catégorie de procédures de suivi, il convient de donner un bref aperçu des mécanismes mis en place par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire.

18. Depuis l'adoption en 1994 de sa Déclaration sur le respect des engagements¹⁵, le Comité des Ministres a élaboré toute une gamme de procédures destinées à assurer le respect scrupuleux des engagements pris par chaque Etat membre¹⁶. Deux formes de suivi opérées par le Comité des Ministres reposent sur la déclaration de 1994: une procédure propre à chaque pays et un suivi thématique. L'étendue de ce dernier a cependant été considérablement amoindrie par les nouvelles modalités¹⁷ adoptées en 2007, qui prévoient que le suivi thématique intervienne uniquement sur une base ad hoc et sur un sujet choisi par le Comité des Ministres. Outre ces deux procédures, le Comité des Ministres a mis en place un mécanisme de suivi post-adhésion pour les Etats membres qui ont récemment adhéré à l'Organisation. Enfin, comme nous l'avons indiqué plus haut, le Comité des Ministres a également demandé à un certain nombre de comités intergouvernementaux¹⁸ de mener des activités liées au suivi.

10. Déclaration de Vienne, 9 octobre 1993: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl-09.10.93>.

11. Déclaration de Strasbourg, 11 octobre 1997: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(97\)169](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(97)169).

12. Déclaration de Varsovie, 17 mai 2005: www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_FR.asp?.

13. Voir, notamment, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et la Charte sociale européenne (STE n° 35).

14. Voir «Procédures de suivi du Conseil de l'Europe: vue d'ensemble», Direction de la planification stratégique du Conseil de l'Europe, document Monitor/Inf(2004)2: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Monitor/Inf\(2004\)2](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Monitor/Inf(2004)2).

15. Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe, 10 novembre 1994: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl-10.11.94>.

16. Voir «Aperçu des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe», CM/Inf(2008)37 révisé: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf\(2008\)37](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf(2008)37). Cette procédure semble aujourd'hui dormante.

17. Décision du Comité des Ministres, 5 juillet 2007:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2007\)999/2.2&Language=lanFrench&Ver=app2&Site](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2007)999/2.2&Language=lanFrench&Ver=app2&Site).

19. Le présent rapport ne traite pas de la Cour européenne des droits de l'homme, bien que certaines procédures de suivi portent bien entendu sur l'exécution de ses arrêts. L'élection des juges à la Cour par l'Assemblée parlementaire fait figure d'exception et est particulièrement bien conçue¹⁹.

20. L'Assemblée parlementaire a créé une commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, dite «commission de suivi». Cette commission est chargée de veiller au respect des obligations contractées par les Etats membres au titre du Statut de l'Organisation, de la Convention européenne des droits de l'homme et de toutes les autres conventions du Conseil de l'Europe, ainsi qu'au respect des engagements souscrits par les autorités des Etats membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe. La commission de suivi rend régulièrement compte à l'Assemblée à la fois de l'évolution générale des procédures de suivi (rapports d'activité) et de la situation de chaque pays suivi ou faisant l'objet d'un dialogue post-suivi (rapports pays par pays).

21. Il convient de souligner que l'approche adoptée par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire dans leur suivi respectif diffère fondamentalement. Contrairement aux travaux de l'Assemblée parlementaire (rapports, débats parlementaires et adoptions de textes à la majorité des voix), qui finissent par être rendus publics, la procédure du Comité des Ministres est confidentielle et repose principalement sur la persuasion, la pression de ses pairs et les négociations diplomatiques.

3. Les principaux mécanismes de suivi spécialisé du Conseil de l'Europe

3.1. Les éléments en jeu

22. Les mécanismes de suivi spécialisé sont complémentaires des mécanismes de suivi à caractère général et politique mis en place principalement, mais pas exclusivement, par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres.

23. Les principaux mécanismes de suivi étudiés dans le présent rapport sont les instances d'experts, dont les compétences comprennent l'exercice d'activités d'étude et d'évaluation de chaque pays, notamment par la visite des pays concernés et l'examen des rapports périodiques des Etats parties, ainsi que la formulation de recommandations de politique, qui visent à renforcer le respect des normes pertinentes du Conseil de l'Europe. Ils prennent des décisions et remettent des rapports, qui sont habituellement transmis au Comité des Ministres pour information et, en principe, rendus publics, à l'exception des rapports de visite du CPT, qui sont publiés à la demande du pays concerné. Alors que le CPT, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) ont été institués par des traités adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe et signés et ratifiés par les Etats Parties, l'ECRI repose sur une résolution du Comité des Ministres.

24. Ces mécanismes visent à aider les Etats membres à défendre les principes et les normes de l'Organisation, et à empêcher les violations des droits de l'homme. Les qualifications, l'expérience et l'indépendance de leurs membres sont primordiales pour l'accomplissement de leur mission. Pour maintenir l'efficacité et l'autorité de ces mécanismes, il importe que les procédures de sélection de leurs membres comportent des garanties qui assurent la compétence et l'indépendance des experts.

3.2. Les procédures de sélection en vigueur

25. Comme le soulignent les tableaux figurant en annexe, le système actuel se caractérise par une grande disparité des procédures de sélection des membres des principaux mécanismes de suivi des droits de l'homme. Cette disparité transparaît dans le nombre d'experts et les caractéristiques de leur mandat et, plus important encore, dans les critères d'admissibilité des experts et les modalités de la procédure de sélection.

26. La durée des fonctions des membres des principaux mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe se limite d'ordinaire à une période comprise entre huit et douze ans, à l'exception de l'ECRI, qui autorise le renouvellement illimité de leur mandat.

18. Parmi ces comités intergouvernementaux figurent, par exemple, le [Comité européen de coopération juridique \(CDCJ\)](#), le [Comité directeur pour les droits de l'homme \(CDDH\)](#), le [Comité directeur sur les médias et la société de l'information \(CDSI\)](#) et le [Comité d'experts sur le terrorisme \(CODEXTER\)](#).

19. Voir plus haut la note de bas de page n° 4.

27. L'absence de limitation soulève la question de l'indépendance des experts et de la nécessité de garantir le renouvellement, la diversité et la complémentarité de l'expertise des membres des mécanismes de suivi (comme c'est le cas pour le CPT, qui cherche un équilibre entre les «juristes» – experts pénitentiaires, criminologues, etc. – et les «médecins» – psychologues, experts en hygiène, etc.). Ces préoccupations transparaissent dans le débat qui a récemment eu lieu dans le cadre du processus de renforcement des organes conventionnels des Nations Unies²⁰. Elles sont également conformes aux dispositions des conventions les plus récentes, qui autorisent l'exercice de deux mandats maximum²¹.

3.2.1. Critères d'éligibilité

3.2.1.1. Conditions individuelles

28. L'impartialité, l'indépendance et une expertise reconnue dans les domaines en rapport avec le mandat du mécanisme concerné devraient être considérées comme les critères de sélection d'experts les plus importants. Il convient d'interpréter de manière étroite les «valeurs morales» ou les critères formulés de façon similaire, en considérant qu'elles se limitent à exiger l'absence d'un casier judiciaire ou d'une interdiction d'exercer sa profession.

29. Alors que les candidats à l'élection à la Cour européenne des droits de l'homme sont tenus d'avoir une connaissance active de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et une connaissance passive de l'autre langue, la procédure de sélection des mécanismes de suivi spécialisés n'est soumise à aucune condition linguistique équivalente, à l'exception notable de celle du CPT (dans une certaine mesure). Il importe de remédier à cette lacune, puisque les capacités linguistiques des experts ont des répercussions directes sur l'activité concrète du mécanisme et sur la qualité et la crédibilité de ses résultats²².

3.2.1.2. Conditions objectives

30. Il est généralement admis que, lors de l'examen des candidatures aux mécanismes de suivi des droits de l'homme, une attention particulière devrait également être accordée à des critères objectifs²³. Ces conditions, au nombre desquelles peuvent figurer l'expérience professionnelle, le genre et l'âge, visent à garantir la composition équilibrée de l'instance et, par conséquent, à renforcer l'efficacité de son action.

31. Bien que l'audition organisée dans le cadre du présent rapport ait démontré que les organes de suivi reconnaissent généralement l'importance de ces conditions, en particulier en matière d'expérience professionnelle, la procédure de sélection des membres du CPT est la seule à être soumise à des critères formels à cet égard.

32. La véritable indépendance du membre d'une instance de suivi n'est pas forcément garantie par le fait d'exercer une fonction qui n'est pas officiellement subordonnée à un gouvernement. Un gouvernement peut en effet «agir» sur l'indépendance d'un expert d'une autre manière. Rappelons, par exemple, le cas d'un membre du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires qui avait été révoqué de ses hautes fonctions universitaires pour avoir assisté en mars 2012 à la réunion du Comité, alors qu'il n'avait pas eu l'autorisation de s'y rendre. Le Comité a admis, en examinant cet incident, que certaines raisons pouvaient justifier qu'un membre n'assiste pas à une réunion, par exemple en cas d'empêchement dû à ses obligations professionnelles importantes. Cependant, une raison valable devait être donnée à chaque fois. Le rapporteur estime qu'il s'agit en l'espèce davantage d'une question de mise en œuvre diligente des engagements pris par l'Etat concerné – lors de la ratification de l'instrument international pertinent – que d'une atteinte portée à l'indépendance d'un expert. Cet incident peut néanmoins ajouter une dimension essentielle à l'interprétation de la notion d'indépendance d'un expert et de sa capacité à exercer ses fonctions.

20. Voir notamment à ce propos «Non-exhaustive list of emerging proposals identified so far in the context of the treaty body strengthening informal consultations», 9 novembre 2011, p. 9. Disponible en anglais sur: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/ProposalsTBStrengtheningProcess.pdf>.

21. Voir notamment la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées de 2006.

22. Voir le procès-verbal de la Conférence «Créer des synergies et apprendre les uns des autres: forces et faiblesses des services spécialisés responsables du monitoring des droits de l'homme au Conseil de l'Europe», qui s'est tenue à Graz en septembre 2010, p. 34. Disponible en anglais sur:

www.uni-graz.at/vrewww/deutsch/forschung/Conference_Protocol_Standardsetting_through_Monitoring.pdf.

23. Voir le document précité «Non-exhaustive list of emerging proposals identified so far in the context of the treaty body strengthening informal consultations», p. 9.

3.2.1.3. Conditions liées à l'exercice des fonctions

33. Les dysfonctionnements qui surviennent en matière d'indépendance et d'impartialité peuvent nuire à la crédibilité et à l'efficacité de l'organe de suivi. Ces critères d'admissibilité ont été précisés par l'Assemblée parlementaire²⁴ pour les candidats au CPT, qui ne devraient pas être «des personnes qui sont, au niveau du gouvernement central, chargées de définir les politiques nationales dans le secteur concerné et qui pourraient être tenues politiquement responsables de tout dysfonctionnement». En l'absence d'une définition équivalente dans le Statut ou les textes pertinents de l'ECRI, de l'ESCR et de l'ACFC, ces critères peuvent néanmoins poser problème lorsqu'ils sont appliqués à la procédure de sélection de ces mécanismes. Si l'indépendance des candidats ne saurait être mise en doute par le simple fait qu'ils sont fonctionnaires ou agents du secteur public, cette situation peut être contraire aux normes retenues par la Cour européenne des droits de l'homme à l'égard des membres des tribunaux appelés à statuer dans un litige judiciaire²⁵, ainsi qu'aux Principes directeurs d'Addis Abeba²⁶.

3.2.2. Les procédures de sélection

34. Le tableau qui figure à l'annexe 3 montre que la situation actuelle se caractérise par une grande disparité dans les procédures de sélection. Dans la procédure de sélection de l'ECRI, le pouvoir de désignation appartient aux gouvernements nationaux, tandis que le Conseil de l'Europe dispose d'un pouvoir de contrôle et de rectification par l'intermédiaire du Comité des Ministres. Dans les trois autres procédures de sélection (CPT, CEDS, ACFC), le pouvoir de nomination est conféré au Comité des Ministres. Il convient toutefois de souligner que la procédure du CPT prévoit un système beaucoup plus élaboré de freins et contrepoids, au stade à la fois national et international de la sélection. Elle impose tout d'abord une sélection nationale ouverte et transparente, qui comporte en principe un appel public à candidatures, la participation des instances publiques et non gouvernementales pertinentes, l'utilisation d'un modèle commun de curriculum vitae et, dans l'idéal, des entretiens avec les candidats présélectionnés. Puis, elle prévoit la participation des organes statutaires de l'Organisation – l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres – ainsi que du bureau du mécanisme de suivi, qui, dans les faits, est consulté de manière informelle. Cette procédure de sélection s'inspire en partie de la nomination des candidats et de l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, qui visent à traduire les principes de procédure démocratique, de transparence et de non-discrimination.

35. Cette unique procédure de sélection s'est révélée efficace. Les données statistiques sur l'impact des recommandations faites par la sous-commission des droits de l'homme de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme montrent que 100 des 120 recommandations formulées depuis 2002 ont été suivies par le Comité des Ministres. De plus, au cours de la même période, la sous-commission a fait 16 propositions de rejet de liste, qui ont toutes été suivies par la plénière de la commission des questions juridiques et le Bureau de l'Assemblée. Dans sept autres cas, des informations complémentaires ont été fournies après report de la procédure et un report a conduit au remplacement volontaire d'une liste par une nouvelle liste, plus satisfaisante.

4. Conclusion et propositions

36. L'objectif visé par les mécanismes de suivi est de garantir la mise en œuvre effective des diverses normes internationales en matière de droits de l'homme établies par le Conseil de l'Europe. Les instances composées d'experts aident, notamment par le contrôle de ses pairs et les recommandations, les Etats membres à respecter leurs obligations conventionnelles et/ou à mettre en œuvre les recommandations formulées par les mécanismes de suivi. Ce suivi devrait avoir pour effet d'informer les décideurs politiques nationaux et de provoquer les adaptations nécessaires et les mesures destinées à remédier aux défaillances constatées. La qualité, l'intégrité et l'indépendance des experts sont primordiales pour permettre à ces mécanismes de fonctionner comme cela avait été prévu au moment de leur création.

24. Voir sa [Résolution 1540 \(2007\)](#) «Améliorer les procédures de sélection des membres du CPT».

25. Voir notamment *Daktaras c. Lituanie*, Requête n° 42095/98, paragraphe 30: «Il faut d'abord que le tribunal soit subjectivement impartial, c'est-à-dire qu'aucun de ses membres ne manifeste de parti pris ou de préjugé personnel. [...] Ensuite, le tribunal doit être objectivement impartial, c'est-à-dire offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime».

26. Principes directeurs relatifs à l'indépendance et l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme («Principes directeurs d'Addis-Abeba»): «L'indépendance et l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme sont indispensables à l'exercice de leurs fonctions et responsabilités et requièrent qu'ils siègent à titre personnel. Les membres de ces organes doivent non seulement être indépendants et impartiaux, mais aussi être considérés comme tels par un observateur raisonnable».

37. Toutefois, les éléments qui précèdent montrent qu'il existe une très grande disparité entre les procédures de sélection des principaux mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. Certaines procédures peuvent être considérées comme présentant trop peu de transparence et/ou de critères objectifs pour assurer la qualité, l'intégrité et l'indépendance indispensables des experts. Ces lacunes peuvent nuire au bon fonctionnement des mécanismes de suivi. Afin de garantir l'efficacité et la crédibilité des mécanismes de suivi, il serait opportun de renforcer davantage les procédures de sélection de leurs membres. Un autre point connexe mérite réflexion: est-il judicieux ou non que les gouvernements désignent trois candidats à chaque instance pour garantir un véritable choix du meilleur candidat (comme c'est le cas pour le CPT)?

38. Je propose donc l'application des principes généraux suivants, à la lumière de la procédure de sélection du CPT:

- s'agissant de la durée des fonctions des membres des mécanismes de suivi, il convient d'éviter que leur mandat soit indéfiniment renouvelable, considérant que la possibilité d'un ou deux renouvellements devrait permettre de trouver un juste équilibre entre le changement de membres et le maintien de la mémoire institutionnelle du mécanisme;
- il importe que les critères d'éligibilité comportent des conditions individuelles, notamment une expertise reconnue dans les domaines pertinents et des compétences linguistiques, ainsi que des conditions objectives, comme le fait d'être disponible pour exercer les fonctions demandées;
- afin de satisfaire aux critères d'indépendance et d'impartialité, il convient d'éviter la nomination ou l'élection d'experts qui exercent des fonctions au sein de l'administration ou tout autre fonction susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts réel ou ressenti comme tel;
- à l'échelon national, il importe de mettre en place une procédure de sélection ouverte et transparente, avec un appel public à candidatures, la participation des instances publiques et non gouvernementales pertinentes, notamment les parlements nationaux, l'utilisation d'un modèle de curriculum vitae, le souci d'un équilibre entre hommes et femmes, le cas échéant, ainsi que des entretiens avec les candidats présélectionnés;
- au sein du Conseil de l'Europe, les deux organes statutaires de l'Organisation, c'est-à-dire le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, devraient prendre part aux procédures de sélection. Le rôle joué par l'Assemblée parlementaire est crucial à cet égard et il importe que ses commissions pertinentes participent au processus de vérification²⁷;
- il convient, qui plus est, de consulter de manière informelle le mécanisme de suivi lui-même (à savoir, au travers de son bureau).

39. Enfin, je souhaite réaffirmer les recommandations formulées par l'Assemblée au sujet du CPT sur la base d'un rapport de M. Jean-Charles Gardetto²⁸. Je considère que l'Assemblée devrait avoir la possibilité de rejeter les listes de candidats qui ne satisfont pas aux critères de compétence, d'intégrité, d'indépendance et de professionnalisme. Le fait d'accentuer le rôle joué par l'Assemblée renforcerait la légitimité démocratique de la procédure de sélection et, par là-même, l'autorité des mécanismes de suivi.

27. En s'inspirant des travaux entrepris par la sous-commission des droits de l'homme (de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme) à propos des listes du CPT, une sous-commission de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable pourrait par exemple examiner les candidatures au CEDS, tandis qu'une sous-commission de la commission sur l'égalité et la non-discrimination pourrait examiner les candidatures à l'ECRI et à l'ACFC.

28. [Doc. 12551](#).

Annexe 1 – Nombre d'experts et caractéristiques du mandat

	<i>Fondement juridique</i>	<i>Nombre d'experts par Etat membre/ Etat Partie</i>	<i>Mandat</i>	
			<i>Durée</i>	<i>Nombre maximal de renouvellements</i>
CPT	– Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (articles 4 et 5)	1	4 ans	2
ECRI	Statut de l'ECRI Résolution Res(2002)8 du Comité des Ministres (articles 2 et 3)	1	5 ans	Illimité
CEDS	Charte sociale européenne (1961) (article 25) Décision du Comité des Ministres (751 ^e réunion des Délégués des Ministres, 2-7 mai 2001).	15 membres du Comité pour 43 Etats Parties	6 ans	1
ACFC	– Résolution (97) 10 du Comité des Ministres (paragraphe 2 et 16)	18 membres du Comité pour 39 Etats Parties	4 ans	1

Annexe 2 – Critères d'éligibilité

	Fondement juridique	Conditions individuelles				Conditions objectives				Conditions liées à l'exercice des fonctions		
		Intégrité	Expertise	Compétences linguistiques	Expérience professionnelle	Genre	Age	Siéger à titre individuel	Impartialité / Indépendance	Disponibilité		
CPT	Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (articles 4 et 5) Recommandation 1323 (1997) de l'Assemblée (paragraphe 10.v) Résolution 1540 (2007) de l'Assemblée (paragraphe 6)	E ²⁹	Compétence dans le domaine des droits de l'homme ou expérience professionnelle dans les domaines visés par cette convention.	E	E	E	E	E	E	E	E	
ECRI	Statut de l'ECRI Résolution Res(2002)8 du Comité des Ministres (articles 2 à 5)	E	Expérience reconnue dans la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.	– ³⁰	–	–	E	E	–	–		
CEDS	Charte sociale européenne (1961) (Article 25) Règlement du CEDS (article 3)	E	Compétence reconnue dans les questions sociales internationales.	–	–	–	E	E	E	E		
ACFC	Résolution (97) 10 du Comité des Ministres (paragraphe 5 et 6)	–	Expérience reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales.	–	–	–	E	E	E	E		

29. E: exigé

30. -: non exigé

Annexe 3 – Processus de sélection

	Fondement juridique	Procédure nationale de sélection		Procédure internationale de sélection			Décision	
		Publication	Consultation	Sélection	Présentation des candidats	Consultation de l'instance concernée		Consultation avec l'organe concerné
CPT	Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (articles 4 et 5) Résolution 1248 (2001) de l'Assemblée (paragraphe 7) Résolution 1540 (2007) de l'Assemblée (paragraphe 6)	Appel public à candidatures	Consultation des instances publiques et non gouvernementales pertinentes à propos des candidats	Utilisation d'un modèle de curriculum vitae Entretien avec les candidats présélectionnés, éventuellement par une commission indépendante d'experts 3 candidats présentés par la délégation nationale auprès de l'Assemblée	Utilisation d'un modèle de curriculum vitae	En pratique, le Bureau est consulté	La commission des questions juridiques et des droits de l'homme (sous-commission des droits de l'homme) examine la liste des candidats et adresse une recommandation au Bureau de l'Assemblée (pouvoir de rejet)	Le Comité des Ministres élit les membres du CPT par un vote à la majorité absolue
ECRI	Statut de l'ECRI Résolution Res(2002)8 du Comité des Ministres (articles 2 et 3)	Pas de conditions particulières	Pas de conditions particulières	1 candidat (plus 1 adjoint, le cas échéant) désigné par le gouvernement concerné	Nomination notifiée au Secrétaire Général. Le Comité des Ministres a le pouvoir de rejeter la nomination dans des cas précis	Pas de conditions particulières		
CEDS	Charte sociale européenne (1961) (article 25)	Pas de conditions particulières			Chaque Partie contractante à la CEDS présente le nom d'un candidat qu'elle juge apte à occuper le siège vacant	Pas de conditions particulières		Le Comité des Ministres élit les membres du CEDS
ACFC	Résolution (97) 10 du Comité des Ministres (paragraphe 8 à 10)	Pas de conditions particulières			Présentation de deux candidats au moins et de leur curriculum vitae	Pas de conditions particulières		Le Comité des Ministres élit le membre national parmi les candidats proposés par les Etats membres