



Doc. 16361
17 mars 2026

Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme

Rapport¹

Commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme

Rapporteuse: Mme Petra BAYR, Autriche, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Sommaire	Page
A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs par Mme Petra Bayr, rapporteure	7
1. Introduction	7
2. Les derniers rapports de l'Assemblée et les modifications apportées à la procédure d'élection des juges à la Cour	8
3. Le rapport 2023 du Comité directeur des droits de l'homme et son suivi	9
3.1. Conclusions et propositions concernant la procédure d'élection devant l'Assemblée	10
3.2. Conclusions et propositions concernant les autres questions examinées dans le rapport du CDDH	11
4. Principaux enseignements tirés des échanges de vues avec les différentes parties prenantes	12
5. Propositions visant à modifier la procédure et les règles existantes et à améliorer davantage l'élection des juges à la Cour	14
5.1. Procédures nationales de sélection	15
5.2. Critères de fond pour l'exercice des fonctions	16
5.3. Équilibre entre les femmes et les hommes	18
5.4. Reconnaissance des états de service après le mandat	18
5.5. La procédure d'élection devant l'Assemblée	19
5.6. Retards dans la soumission des listes et prolongation automatique du mandat du juge en exercice au-delà de la durée de son mandat	19
5.7. Le Panel consultatif et sa coopération avec l'Assemblée	20
6. Conclusions	21
Annexe - Tableau comparatif des procédures nationales de sélection des candidat·es au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme	23

1. Renvoi en commission: Doc. 16011, Renvoi 4820 du 28 juin 2024.



A. Projet de résolution²

1. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après «la Convention») consacre les valeurs des droits humains au cœur du projet de paix européen de l'après seconde guerre mondiale en tant que normes juridiques et contribue de manière extraordinaire au maintien de la sécurité démocratique et à l'amélioration de la bonne gouvernance sur notre continent depuis plus de 75 ans. À l'heure où le système de la Convention est confronté à des défis sans précédent, il est plus important que jamais de renforcer l'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «la Cour»), en veillant à ce que tous ses juges possèdent le plus haut niveau de compétence, d'indépendance et d'impartialité, et à ce que la procédure d'élection de ces derniers soit équitable, transparente et efficace.

2. L'élection des juges à la Cour est une procédure à plusieurs étapes, avec une répartition claire des rôles: il appartient aux Hautes Parties contractantes, assistées par le Panel consultatif d'experts (ci-après «Panel consultatif»), de proposer trois candidat·es, chacun·e devant remplir les critères d'éligibilité énoncés à l'article 21.1 de la Convention; et il revient à l'Assemblée parlementaire, assistée par sa commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «Commission sur l'élection des juges»), d'élire l'un·e des trois candidat·es, conformément à la compétence exclusive que lui confère l'article 22 de la Convention. Comme le rappelle la Déclaration de Copenhague de 2018, le Comité des Ministres et l'Assemblée devraient «travailler conjointement, dans un esprit total et ouvert de coopération dans l'intérêt de l'efficacité et de la crédibilité du système de la Convention, pour examiner l'ensemble du processus de sélection et d'élection des juges à la Cour afin de garantir son équité, sa transparence et son efficacité, ainsi que l'élection des candidats les plus qualifiés et les plus compétents».

3. L'Assemblée s'acquitte de cette responsabilité en étant pleinement consciente que son rôle dans la procédure confère à la Cour une certaine légitimité démocratique et constitue une caractéristique unique qui la distingue de toutes les autres juridictions internationales, y compris la Cour de justice de l'Union européenne.

4. La procédure actuelle d'élection des juges a été élaborée par plusieurs résolutions et recommandations de l'Assemblée, adoptées sur une période de plus de trente ans. Les dernières modifications ont été introduites par les Résolution 2248 (2018) «Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme» et Résolution 2278 (2019) «Modification de certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée».

5. Au fil du temps, l'Assemblée a accordé une attention croissante à l'équité et à la transparence des procédures nationales de sélection, en tenant compte des Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, adoptées en 2012 (CM(2012)40). L'Assemblée a, par exemple, rejeté des listes pour des raisons de procédure lorsque le Panel consultatif n'avait pas été dûment consulté, lorsque la procédure nationale de sélection avait été largement dominée par des représentants du gouvernement, lorsque la procédure n'avait pas été suffisamment transparente, ou lorsque l'on ne pouvait pas présumer que les membres de l'organe de sélection étaient libres de toute influence abusive. L'Assemblée prend note des décisions du Comité des Ministres des 7 et 8 février 2024, invitant l'Assemblée, lorsqu'elle rejette une liste pour des raisons de procédure, à envisager de publier ses conclusions et son raisonnement. À cet égard, l'Assemblée souligne que les raisons précises des rejets pour motifs procéduraux sont transmises au gouvernement concerné et indiquées de manière succincte et non spécifique au pays dans le mémorandum préparé par la Secrétaire générale de l'Assemblée, qui est régulièrement mis à jour. Cela devrait permettre aux États parties d'identifier comment l'Assemblée applique en pratique les lignes directrices du Comité des Ministres, en vue d'améliorer leurs procédures de sélection.

6. Le Panel consultatif a également identifié un certain nombre de défis, de lacunes et de pratiques ne répondant pas aux normes requises en matière de procédures nationales de sélection. Il s'agit notamment d'une publicité insuffisante, d'un faible nombre de personnes répondant aux appels publics à candidatures, d'une composition déséquilibrée ou politisée des organes de sélection, d'un manque de transparence dans la prise de décision ou de l'exclusion injustifiée de candidat·es hautement qualifiés.

7. L'Assemblée, tout en étant consciente que les États parties disposent d'une certaine latitude dans l'organisation des procédures nationales de sélection, souligne que les lignes directrices du Comité des Ministres, ainsi que ses propres résolutions pertinentes, doivent être pleinement appliquées. L'exposé des motifs des lignes directrices et les rapports d'activité du Panel consultatif fournissent des exemples de pratiques positives qui devraient être prises en considération. L'Assemblée a également recensé des

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 12 janvier 2026.

exemples de bonnes pratiques dans les récentes procédures nationales de sélection qui pourraient aider les États parties à rendre leurs propres procédures plus équitables et plus transparentes, tout en tenant compte de leurs spécificités juridiques, constitutionnelles et politiques. Il s'agit notamment des exigences suivantes:

- 7.1. une période minimale d'un mois est accordée pour la soumission des candidatures;
- 7.2. l'exécutif ne domine pas la composition de l'organe national de sélection, la majorité de ses membres provenant de l'extérieur de la structure gouvernementale, par exemple du corps judiciaire, du Bureau du médiateur, des barreaux, et du milieu académique;
- 7.3. la composition nominale de l'organe national de sélection est divulguée à l'avance et rendue publique;
- 7.4. la composition générale de l'organe national de sélection et les détails de la procédure sont fixés dans la réglementation pertinente (loi statutaire ou décret gouvernemental) et non laissés à la discrétion du ministre concerné;
- 7.5. des mesures sont prises pour garantir que les organes nationaux de sélection soient aussi équilibrés que possible en termes de genre, comme recommandé précédemment par l'Assemblée;
- 7.6. la société civile, les représentants des professions juridiques et les institutions indépendantes ont le droit d'être présents aux entretiens en tant qu'observateurs;
- 7.7. l'organe national de sélection sollicite l'avis d'anciens juges de la Cour au titre du pays concerné;
- 7.8. les compétences linguistiques des candidat-es sont évaluées à l'écrit et à l'oral lors des entretiens;
- 7.9. si l'autorité décisionnaire finale envisage de s'écarter de la recommandation de l'organe national de sélection, elle doit demander l'avis de l'organe de sélection sur tout candidat-e non retenu-e;
- 7.10. les documents pertinents du Conseil de l'Europe relatifs à l'élection des juges sont traduits dans la langue nationale et mis à la disposition de tous les membres de l'organe national de sélection.

8. En ce qui concerne les critères de fond applicables aux candidat-es en vertu de l'article 21.1 de la Convention, l'Assemblée souligne la nécessité de garantir l'autorité de la Cour et la confiance dans la qualité et l'indépendance de ses juges. Les candidat-es doivent donc posséder l'expérience professionnelle et l'indépendance nécessaires pour exercer une fonction judiciaire aussi élevée au sein d'une cour internationale. La pratique de l'Assemblée montre que le rejet de listes pour des motifs de fond, parce que tous les candidat-es ne remplissent pas les critères, est nécessaire pour préserver la liberté de choix conférée à l'Assemblée, qu'elle doit exercer dans l'intérêt du bon fonctionnement et de l'autorité de la Cour. L'Assemblée note avec préoccupation que le Panel consultatif, dans son rapport d'activité du 5 novembre 2025, mentionne qu'il est parvenu à une conclusion négative sur une proportion relativement importante de candidat-es (16 % pour la période allant de juillet 2022 à juillet 2025) et que certains gouvernements avaient tendance à présenter des candidat-es plus jeunes et moins expérimentés. Cela montre qu'il y a encore des progrès à faire pour attirer et présenter des candidat-es hautement qualifiés, en particulier celles et ceux qui ont une vaste expérience judiciaire au sein des plus hautes juridictions nationales. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne qu'il importe de remédier à la situation des juges à l'issue de leur mandat, notamment en reconnaissant officiellement leurs états de service en tant que juges dans le cadre de leurs systèmes juridiques nationaux, et en facilitant leur réinsertion professionnelle et leur affiliation aux régimes nationaux de retraite. De telles mesures renforceraient l'attrait de la fonction et contribueraient à la mise en œuvre de la Convention au niveau national.

9. L'Assemblée souligne également l'importance pour les candidat-es de posséder une connaissance du système juridique national de l'État membre au titre duquel ils seraient élus. Étant appelés à siéger fréquemment dans des affaires dirigées contre cet État et à se prononcer sur la manière dont ses autorités et juridictions nationales appliquent la Convention, il est important qu'ils maîtrisent pleinement le droit interne pertinent et soient en mesure d'en rendre compte aux autres juges de la formation concernée (Chambre ou Grande Chambre). La compétence et l'expérience dans le domaine des droits humains, bien qu'elles ne découlent pas strictement de l'article 21.1 de la Convention, devraient également être prises en considération dans l'appréciation globale des candidatures. Dans le même temps, l'Assemblée souligne la valeur de la diversité parmi les juges de la Cour, tant du point de vue des expertises juridiques spécifiques que des profils professionnels.

10. S'agissant de l'équilibre entre les femmes et les hommes, l'Assemblée regrette que les femmes demeurent sous-représentées au sein de la Cour, puisqu'elles constituent moins de 40 % du nombre total de juges en exercice. Dans ce contexte, l'Assemblée accepte la transmission récente de listes exclusivement féminines par certains États et rappelle qu'elle applique strictement le critère des «circonstances exceptionnelles» pour justifier toute dérogation à la règle selon laquelle les listes soumises doivent comporter au moins un ou une candidat·e du sexe sous-représenté.

11. L'Assemblée est profondément préoccupée par les retards pris par certains États parties dans la présentation des listes de candidat·es, y compris ceux qui doivent remplacer un·e ou plusieurs candidat·es à la suite d'un rejet par l'Assemblée. Cette situation entraîne de fait la prolongation du mandat des juges en exercice (dans certains cas de manière considérable) au-delà de leur durée de mandat en vertu de l'article 23.2 de la Convention ou l'absence d'un juge en exercice pour cet État. Cela crée non seulement une inégalité entre les juges en exercice, des problèmes et une incertitude quant à la charge de travail de la Cour et pour les juges concernés, mais va également à l'encontre de l'esprit du mandat non renouvelable de neuf ans introduit par le Protocole n° 14 à la Convention (STCE n° 194, entré en vigueur en 2010). L'Assemblée estime que le moment est venu d'introduire un mécanisme visant à décourager ce phénomène et à faire pression sur les États parties concernés afin qu'ils soumettent en temps utile des listes de candidat·es appropriées. Cela pourrait se faire en modifiant l'article 23.2 de la Convention de façon à autoriser un maximum d'une année supplémentaire pour un juge en exercice après son mandat de neuf ans.

12. L'Assemblée note que ses règles et procédures relatives à l'élection des juges ont constamment évolué au fil des années. Celles qui sont actuellement applicables à la commission sur l'élection des juges ont permis à celle-ci de s'acquitter efficacement de sa mission, qui consiste à auditionner les candidat·es et à assister l'Assemblée dans l'élection des juges les plus qualifiés à la Cour, tout en préservant la réputation de l'ensemble des candidat·es présélectionnés. Depuis la création de la commission en 2015, l'Assemblée a presque systématiquement suivi ses recommandations, ce qui doit être interprété comme un signe de confiance et de respect à l'égard de ses membres, lesquels doivent toutes et tous disposer d'une formation juridique. L'Assemblée estime toutefois que les modifications ci-après devraient être apportées à la procédure d'élection des juges afin d'en améliorer certains aspects et codifier certaines pratiques:

12.1. le ou la président·e de la commission sur l'élection des juges, ou son ou sa représentant·e devrait avoir le droit de prendre la parole lors du débat sur le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente, afin de présenter, le cas échéant, les recommandations de la commission;

12.2. la liste des candidat·es à l'élection d'un juge à la Cour, une fois transmise à l'Assemblée, ne peut être retirée ou modifiée par le gouvernement concerné que tant que le délai fixé pour sa transmission – précisé dans la lettre de la Secrétaire générale de l'Assemblée – n'a pas encore expiré. Après l'expiration du délai, le gouvernement ne peut plus retirer ou modifier la liste des candidat·es de sa propre initiative;

12.3. l'Assemblée devrait interrompre la procédure d'élection si l'un des trois candidat·es figurant sur la liste se retire avant que la recommandation de la commission sur l'élection des juges ne soit rendue publique. Elle devrait alors demander au gouvernement concerné de compléter la liste des candidat·es, en remplaçant le ou la candidat·e qui s'est retiré·e. Cette démarche sera suivie d'une nouvelle audition des trois candidat·es par la commission. Le retrait d'un·e candidat·e après la publication de la recommandation de la commission n'est pas possible.

13. En outre, l'Assemblée:

13.1. appelle les États parties à la Convention à suivre et à mettre en œuvre les Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que les résolutions de l'Assemblée sur l'élection des juges et les orientations et avis du Panel consultatif, en tenant compte des bonnes pratiques identifiées;

13.2. appelle les gouvernements des États parties à soumettre à l'Assemblée, dans les délais appropriés, les listes de candidat·es en fournissant des informations complètes sur les procédures nationales de sélection, y compris la composition des organes nationaux de sélection, lors de la transmission des noms et des curriculum vitae des candidat·es;

13.3. appelle les parlements nationaux des États parties, ainsi que les institutions nationales des droits de l'homme, à s'informer sur leurs procédures nationales de sélection en cours et à sensibiliser l'opinion publique à la sélection et à l'élection des juges à la Cour au niveau national;

- 13.4. encourage les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile et les associations professionnelles juridiques à suivre de près les procédures nationales de sélection et à contribuer à leur amélioration continue;
- 13.5. invite le Panel consultatif à maintenir et à renforcer sa coopération et son dialogue continu avec la commission sur l'élection des juges, notamment par la participation actuelle de son ou sa président·e ou d'un·e représentant·e aux séances d'information de la commission afin de présenter les points de vue du Panel consultatif avant la tenue des entretiens, ainsi que par des réunions annuelles conjointes afin de discuter des questions d'intérêt commun;
- 13.6. invite le Panel consultatif à indiquer clairement toute lacune qu'il a constatée dans les procédures nationales de sélection spécifiques, dans ses avis aux gouvernements et ses observations écrites à l'Assemblée;
- 13.7. invite la Cour à renforcer son dialogue avec la commission sur l'élection des juges sur des questions d'intérêt commun, y compris celles relatives à la période d'activité des juges;
- 13.8. se félicite des dernières modifications du règlement de la Cour concernant les juges ad hoc et appelle les gouvernements des États parties à appliquer les mêmes exigences procédurales à la sélection des juges élus et à celle des juges ad hoc, en rappelant que ces derniers doivent également posséder les qualifications requises par l'article 21.1 de la Convention;
- 13.9. rappelle que les anciens juges sont soumis à la résolution de la Cour sur l'éthique judiciaire et qu'ils doivent, en conséquence, s'abstenir de s'exprimer d'une manière qui nuirait à l'autorité ou à la réputation de la Cour;
- 13.10. appelle le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la Secrétaire générale de l'Assemblée et le Greffe de la Cour à envisager l'organisation d'une campagne d'information sur la procédure d'élection et la fonction de juge à la Cour, afin d'accroître la visibilité et la connaissance de ces questions auprès du grand public et des candidat·es potentiel·les, conformément aux décisions du Comité des Ministres des 7 et 8 février 2024;
- 13.11. invite la Commission du Règlement, de l'éthique et des immunités à examiner les modifications proposées à la procédure d'élection devant l'Assemblée qui nécessiteraient des amendements au Règlement et à soumettre, le cas échéant, ces propositions à l'Assemblée en temps utile.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire attire l'attention du Comité des Ministres sur la Résolution... (2026) «Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme», laquelle réaffirme l'importance de l'élection de juges hautement qualifiés à la Cour européenne des droits de l'homme, au moyen de procédures nationales de sélection équitables, efficaces et transparentes et d'un processus d'élection rigoureux et approfondi au sein de l'Assemblée.
2. L'Assemblée prend note des décisions du Comité des Ministres des 7 et 8 février 2024, ainsi que du rapport du Comité directeur pour les droits humains (CDDH) sur les questions relatives aux juges de la Cour européenne des droits de l'homme, adopté lors de sa réunion plénière du 28 novembre au 1^{er} décembre 2023, et du rapport du CDDH sur les premiers effets du Protocole n^o 15 (STCE n^o 213) à la Convention européenne des droits de l'homme (STCE n^o 5), adopté le 26 juin 2025.
3. L'Assemblée recommande que le Comité des Ministres:
 - 3.1. élabore un protocole d'amendement à la Convention européenne des droits de l'homme afin d'exclure la prolongation automatique et indéfinie du mandat des juges en exercice au-delà de leur durée de mandat en vertu de l'article 23.2 de la Convention. Les juges ne devraient pouvoir rester en fonction que pendant une année supplémentaire au maximum après l'expiration de leur mandat de neuf ans, dans le cas où un nouveau ou une nouvelle juge n'aurait pas encore été élu·e;
 - 3.2. envisage de réviser ses Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme (CM(2012)40), adoptées en 2012, en vue de préciser les exigences applicables aux procédures nationales de sélection, sur la base des bonnes pratiques récemment identifiées par le Panel consultatif d'experts et par l'Assemblée, ainsi que les critères pour l'établissement des listes de candidat·es;
 - 3.3. révisé sa Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, adoptée le 10 novembre 2010, afin de conférer explicitement au panel le mandat de conseiller les États parties quant à la conformité de leurs procédures nationales de sélection avec les lignes directrices du Comité des Ministres et la bonne pratique;
 - 3.4. élabore une recommandation relative à la reconnaissance des états de service post-mandat, en vue de compléter et de développer sa Déclaration sur la protection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme contre les menaces et les représailles et sur la reconnaissance des états de service, adoptée le 15 janvier 2025. Une telle recommandation devrait fournir des lignes directrices plus claires, fondées sur les bonnes pratiques, afin de garantir que, après leur mandat, les juges puissent retrouver des postes comparables à ceux qu'ils occupaient auparavant ou accéder à des postes correspondant à la fonction qu'ils ont exercée, par exemple un poste judiciaire au sein des plus hautes juridictions nationales;
 - 3.5. dote le Panel consultatif d'experts des ressources nécessaires à l'exercice effectif de ses fonctions.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 12 janvier 2026.

C. Exposé des motifs par Mme Petra Bayr, rapporteure⁴

1. Introduction

1. Le présent rapport est fondé sur une proposition de résolution qui a été déposée par la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme le 17 juin 2024 et qui lui a été renvoyée pour rapport le 28 juin 2024. La commission m'a désignée rapporteure lors de sa réunion du 16 septembre 2024.

2. La proposition rappelait que l'Assemblée parlementaire doit veiller à ce que les conditions requises pour être juge à la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), telles qu'énoncées à l'article 21.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), soient dûment remplies. Il est dès lors d'une importance primordiale que tant la procédure nationale de sélection visant à établir la liste de trois candidats, avec l'assistance du Panel consultatif d'experts («le Panel consultatif») institué par le Comité des Ministres en 2010, que la procédure d'élection au sein de l'Assemblée soient équitables, transparentes et pleinement conformes à la Convention. Bien que de nombreux progrès aient été réalisés à cet égard au cours de la dernière décennie, tant en termes d'améliorations procédurales que d'interprétation des critères d'éligibilité prévus à l'article 21 de la Convention, de nouvelles propositions ont récemment été présentées, notamment dans le rapport du Groupe de rédaction sur les questions relatives aux juges de la Cour européenne pour les droits humains (DH-SYSC-JC) travaillant sous l'autorité du Comité directeur pour les droits humains (CDDH). Le CDDH a adopté ce rapport lors de sa 99^e réunion (28 novembre - 1^{er} décembre 2023)⁵, et le Comité des Ministres en a pris note lors de sa réunion des 7 et 8 février 2024.

3. La proposition invitait également l'Assemblée à consolider et améliorer davantage sa pratique en matière d'élection des juges à la Cour, en s'attaquant notamment aux questions suivantes: l'évaluation des procédures nationales de sélection; l'interprétation des critères énoncés à l'article 21.1 de la Convention⁶; l'exigence d'indépendance et d'impartialité des candidats, y compris la prévention des conflits d'intérêts potentiels pendant leur mandat s'ils sont élus; les compétences linguistiques requises; l'exigence de résidence; la procédure de désignation des juges ad hoc; la procédure devant la commission et devant l'Assemblée, y compris des aspects tels que le format des entretiens avec les candidats, le contenu des recommandations publiques de la commission adressées à la plénière, les droits de vote et l'annonce des résultats de l'élection en plénière; les questions relatives à la reconnaissance des états de service post-mandat des juges; la prolongation du mandat des juges en exercice en raison de retards dans l'élection d'un nouveau juge; le respect des normes éthiques par les anciens juges; ainsi que de nouvelles améliorations de la coopération et de la communication entre l'Assemblée, la Cour et le Panel consultatif.

4. La proposition reflétait également les résultats des échanges de vues menés par la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme avec le Panel consultatif (réunion conjointe tenue à Vienne le 13 mai 2024)⁷, ainsi qu'avec l'ancienne Présidente de la Cour européenne des droits de l'homme, M^{me} Siofra O'Leary (Paris, 10 juin 2024). La qualité des discussions tenues dans le cadre de ces échanges a permis à la commission d'identifier les questions qui doivent être examinées en vue d'affiner et d'améliorer la procédure d'élection des juges les plus qualifiés possibles à la Cour, tout en tenant compte de l'attractivité du poste et des défis actuels liés à l'exercice des fonctions de juge à la Cour. Je tiens à remercier l'ancienne Présidente O'Leary ainsi que les membres du Panel consultatif pour leurs contributions et leurs analyses d'une très grande valeur.

5. L'élection des juges constitue l'une des fonctions les plus importantes qui aient été confiées à l'Assemblée en vertu de l'article 22 de la Convention. L'examen minutieux que la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme applique aux listes et aux candidats à l'élection au poste de juge à la Cour vise à garantir que les juges les plus qualifiés, les plus indépendants et les plus impartiaux soient élus par l'Assemblée pour siéger à la Cour, conformément aux critères énoncés à l'article 21 de la Convention. On peut observer que la commission est devenue progressivement plus stricte dans l'application de ces critères. Cela vaut également pour les procédures nationales de sélection, qui sont soumises aux Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme et aux résolutions et pratiques de l'Assemblée. Dans ce

4. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité de la rapporteure.

5. Rapport du Comité Directeur pour les droits humains (CDDH), «[Questions relatives aux juges de la Cour européenne des droits de l'homme](#)».

6. «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 juristes possédant une compétence notoire».

7. AS/Cdh(2024)PV04: procès-verbal de la réunion conjointe avec le Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, tenue à Vienne le 13 mai 2024.

contexte, il est important de rappeler que la Convention a établi une procédure de codécision pour l'élection des juges, avec une répartition claire des rôles entre les différents acteurs concernés: il appartient aux Hautes Parties contractantes, assistées du Panel consultatif, de présenter trois candidats, qui doivent tous remplir les critères d'éligibilité énoncés à l'article 21; et il appartient à l'Assemblée, assistée de sa Commission sur l'élection des juges, d'élire le plus qualifié des trois candidats. Je n'ai pas l'intention de redéfinir cette répartition clairement établie des rôles, mais de faire des propositions sur la manière dont la procédure globale de sélection et d'élection pourrait être améliorée, notamment en renforçant la transparence, la coopération et la confiance mutuelle entre tous les organes concernés.

6. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme a procédé à un échange de vues avec le Bureau de la Cour le 28 janvier 2025 et a tenu une audition avec des experts (deux anciens juges, Sir Nicolas Bratza et M. Yonko Grozev, et une professeure d'université, M^{me} Laurence Burgogue-Larsen) le 24 mars 2025. J'ai également eu des échanges bilatéraux avec l'actuel président de la Cour, M. Mattias Guyomar, ainsi qu'avec des membres du Panel consultatif et d'autres parties prenantes (lors du séminaire marquant le 15^e anniversaire du Panel consultatif, le 27 novembre 2025).

7. Dans le présent rapport, je résumerai tout d'abord les derniers rapports de l'Assemblée et les modifications apportées à la procédure d'élection des juges, le récent rapport du CDDH et les principales conclusions des échanges et des auditions organisés par la commission. J'identifierai ensuite les défis actuels qui doivent être relevés en rapport avec les différents thèmes mentionnés dans la proposition de résolution et j'analyserai un certain nombre de propositions visant à modifier les règles et procédures existantes, y compris d'éventuelles modifications de la Convention. Un tableau sur les dernières procédures nationales de sélection des 46 États membres est disponible [ici](#).

2. Les derniers rapports de l'Assemblée et les modifications apportées à la procédure d'élection des juges à la Cour

8. En 2018 ([Résolution 2248 \(2018\)](#))⁸ et en 2019 ([Résolution 2278 \(2019\)](#))⁹, l'Assemblée a introduit plusieurs clarifications et améliorations concernant la procédure d'élection des juges, notamment en codifiant certaines pratiques existantes, comme suit:

- une liste doit être rejetée lorsque la procédure nationale de sélection ne satisfait pas aux exigences minimales d'équité et de transparence, ou lorsque le Panel consultatif n'a pas été dûment consulté (ce que l'on appelle le rejet pour des raisons de procédure);
- une liste doit être rejetée lorsque les candidats ne remplissent pas toutes les conditions fixées à l'article 21.1 de la Convention (ce que l'on appelle le rejet pour des raisons de fond);
- la commission statue sur une proposition de rejet d'une liste à la majorité simple des voix exprimées, réduisant ainsi la majorité des deux tiers précédemment requise (à l'exception d'une décisions de prendre en considération des listes composées uniquement de candidats du même sexe, qui continue de requérir une majorité des deux tiers)¹⁰;
- à la suite du renforcement de la coopération avec le Panel consultatif, la présidente ou un autre représentant du panel, est invité à exposer les motifs des avis du panel sur les candidats, lors des séances d'information organisées avant la discussion sur chaque liste de candidats;
- les membres de la commission issus de l'État dont la liste est examinée ne disposent pas du droit de vote, ni sur une éventuelle proposition de rejet de la liste de leur pays, ni sur l'expression de préférences entre les candidats.

8. Sur la base d'un [rapport](#) de la Commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (rapporteur: M. Boris Cilevičs, Lettonie, SOC), [Doc. 14662](#).

9. Sur la base d'un [rapport](#) de la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'époque (rapporteur: M. Egidijus Vareikis, Lituanie, PPE/DC), [Doc. 14849](#).

10. Toute liste doit comporter des candidats des deux sexes, sauf si les candidats sont du sexe sous-représenté parmi les juges de la Cour ou si des «circonstances véritablement exceptionnelles» justifient une dérogation (lorsqu'une Partie contractante a pris toutes les mesures nécessaires et appropriées pour que la liste comporte des candidats des deux sexes satisfaisant aux exigences de l'article 21.1. Cette dérogation doit être appréciée à la majorité des deux tiers de la commission; à défaut, la commission propose à l'Assemblée de rejeter la liste concernée. La proposition de la commission doit être entérinée par l'Assemblée dans le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente.

9. À la suite de discussions relatives à un cas particulier en 2019, la commission a également décidé de ne plus examiner les listes de candidats lorsque aucun entretien n'a été mené dans le cadre de la procédure nationale de sélection. Cette position a été explicitement annoncée au Comité des Ministres par le Secrétaire général de l'Assemblée de l'époque.

10. Depuis lors, l'Assemblée et la commission appliquent les règles susmentionnées. La commission accorde en outre une attention croissante aux lignes directrices du Comité des Ministres, en particulier en ce qui concerne les procédures nationales de sélection et la composition des organes nationaux de sélection. La pratique témoigne d'une application progressivement plus stricte et plus affinée de ces règles et lignes directrices, comme l'illustre le mémorandum préparé par la Secrétaire générale de l'Assemblée, qui recense des exemples précis de rejets de listes et fait l'objet de mises à jour régulières¹¹.

11. Au sujet de l'élection proprement dite par l'Assemblée (après que la commission a publié sa recommandation relative aux préférences entre les candidats, adressée à l'Assemblée, généralement le mercredi précédant la partie de session), la seule évolution récente de la pratique est que le second tour (au cas où aucun candidat n'obtient la majorité absolue des voix exprimées au premier tour qui se déroule ordinairement le mardi matin) a lieu lors de la séance de l'après-midi, et non le lendemain.

12. La commission a également instauré un dialogue plus structuré avec le Panel consultatif, notamment à la suite des modifications apportées au Règlement de l'Assemblée en 2019. Depuis 2022, elle tient régulièrement des réunions conjointes avec le panel, afin de clarifier certaines questions, en particulier l'interprétation des critères d'éligibilité prévus à l'article 21 de la Convention, ainsi que les exigences d'équité et de transparence applicables aux procédures nationales de sélection. Ces échanges se déroulent parallèlement à un dialogue plus informel entre les secrétariats respectifs, dans un souci de meilleure coordination et d'examen en temps utile des listes de candidats.

13. Il convient également de rappeler qu'en 2018, l'Assemblée n'a pas retenu certaines propositions de réforme avancées à l'époque, notamment par le CDDH dans son rapport de 2017. Il s'agissait notamment de la modification des règles relatives à la composition et à la désignation des membres de la commission et l'application de sanctions en cas de non-participation à ses réunions; de l'intégration d'un représentant du Panel consultatif aux entretiens avec les candidats; la communication de motifs plus détaillés à l'appui des recommandations de la commission et leur publication avant l'élection; la transmission à l'Assemblée de listes comportant deux, voire un seul candidat lorsque tous les candidats ne sont pas jugés suffisamment qualifiés; ainsi que l'allongement de la durée des entretiens menés par la commission. Les raisons pour lesquelles ces propositions n'ont pas été retenues ont été clairement exposées dans le rapport de 2018¹² établi par M. Boris Cilevičs (Lettonie, SOC).

3. Le rapport 2023 du Comité directeur des droits de l'homme et son suivi

14. En 2022, le CDDH a chargé son groupe de rédaction (DH-SYSC-JC) de préparer un «rapport évaluant l'efficacité du système de sélection et d'élection des juges de la Cour et des moyens d'assurer la reconnaissance du statut et de l'ancienneté des juges de la Cour et offrant des garanties supplémentaires pour préserver leur indépendance et leur impartialité». Au cours de son mandat, le DH-SYSC-JC a tenu cinq réunions. Il a eu des échanges de vues avec des juges en exercice, des experts universitaires, ainsi qu'avec les présidents de l'époque de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (M. Titus Corlăţean, Roumanie, SOC) et du Panel consultatif, Sir Paul Mahoney¹³. Notre secrétariat a également apporté une contribution régulière aux travaux, notamment sur les questions relatives à la procédure d'élection des juges. Le rapport final, adopté par le CDDH à la fin de l'année 2023, s'articule autour de cinq axes principaux: la procédure nationale de sélection; la procédure d'élection; les questions liées à la période d'activité des juges; la reconnaissance post-mandat des états de services à la Cour; et les juges ad hoc.

11. SG-AS(2025)01, 20 octobre 2025.

12. Voir Doc. 14662, op. cit.

13. <https://rm.coe.int/summary-of-the-exchange-of-views-on-issues-of-selection-and-election-o/1680aae8b8>.

M. Corlăţean a non seulement présenté la pratique de l'Assemblée et de sa commission en matière de procédure d'élection, il a également formulé plusieurs observations concernant la prorogation du mandat des juges en exercice, résultant des retards pris par les gouvernements dans la présentation de listes de candidats acceptables, ainsi que les conséquences de cette situation.

3.1. Conclusions et propositions concernant la procédure d'élection devant l'Assemblée

15. Au sujet de la procédure d'élection devant l'Assemblée, le rapport du CDDH a fait le point sur les principales décisions et mesures adoptées par l'Assemblée depuis le dernier processus d'examen de 2018-2019, en analysant les progrès réalisés ainsi que les nouveaux défis qui se profilent. Il a conclu que la pratique de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme consiste à évaluer les listes de candidats sur la base de critères de fond, de procédure et d'égalité de genre, avant que les entretiens n'aient lieu. Une structure standardisée et bien établie des entretiens, assortie de certaines garanties, a été mise en place afin de préserver la réputation des candidats lorsque la recommandation de la commission visant à rejeter une liste ou son indication de préférence est soumise à l'Assemblée. En outre, le CDDH s'est félicité du contrôle plus strict exercé par l'Assemblée sur les procédures nationales de sélection et du renforcement de son dialogue avec le Panel consultatif. Il a toutefois estimé que lorsque l'Assemblée rejette des listes pour des raisons de procédure, «la publication de ses conclusions et de son raisonnement de manière succincte pourrait encourager la réflexion non seulement dans l'État partie concerné, mais aussi dans d'autres États parties, sur l'amélioration des procédures de sélection nationales». Le CDDH a enfin suggéré que le Conseil de l'Europe envisage d'organiser une campagne d'information sur la procédure d'élection, notant certaines préoccupations quant au manque d'informations détaillées sur le processus d'élection¹⁴.

16. Dans ses décisions des 7 et 8 février 2024, le Comité des Ministres a entériné ces deux recommandations relatives à la procédure d'élection, en invitant l'Assemblée, «lorsqu'elle rejette une liste de candidats pour des raisons de procédure, à envisager la publication de ses conclusions et de son raisonnement» et le Secrétariat (du Conseil de l'Europe) «à considérer l'organisation d'une campagne d'information sur le processus d'élection»¹⁵. À mon sens, la mise à jour régulière du mémorandum de la Secrétaire générale de l'Assemblée relatif à la procédure d'élection, qui comprend des exemples précis de rejets fondés sur des motifs procéduraux (avec une référence succincte aux motifs), présentés de manière non spécifique à un pays, est suffisante au regard des exigences de transparence et utile pour aider l'ensemble des États parties à améliorer leurs procédures de sélection. J'estime qu'il n'est pas nécessaire de fournir de motivation supplémentaire dans la décision de rejet de la commission qui est publique et spécifique à un pays, dès lors que le mémorandum de la Secrétaire générale de l'Assemblée¹⁶ contient déjà une référence aux motifs précis et à l'année du rejet. Sur cette base, il est aisé d'identifier l'État concerné ainsi que les motifs du rejet. Le dernier rapport d'activité du Panel consultatif inclut également un aperçu non spécifique par pays des procédures nationales récemment examinées (de juillet 2022 à juin 2025)¹⁷, dans le but d'identifier les nouvelles tendances, d'attirer l'attention sur les domaines nécessitant des améliorations et de mettre en évidence les bonnes pratiques. Ce rapport doit être lu conjointement avec le mémorandum de la Secrétaire générale de l'Assemblée afin d'identifier les pratiques problématiques à travers les États membres, sans pointer de pays spécifiques.

17. Je soutiens pleinement la proposition du Comité des Ministres et du CDDH d'envisager l'organisation d'une campagne d'information sur la procédure d'élection, destinée au grand public et aux candidats potentiels. Celle-ci pourrait être coorganisée par le Secrétariat du Conseil de l'Europe (direction compétente), le Secrétariat de l'Assemblée et le Greffe de la Cour, à condition que des ressources suffisantes soient allouées. Parallèlement, la présentation de la procédure d'élection et du mandat des juges de la Cour sur les sites web de l'Assemblée, du Conseil de l'Europe et de la Cour (y compris les liens entre les différentes étapes et les parties prenantes concernées) pourrait être améliorée davantage.

14. Les deux propositions figurent au paragraphe 43 du rapport.

15. [CM/Del/Dec\(2024\)1488/4.2](#)

16. Voir par exemple le paragraphe 8 du mémorandum de la Secrétaire générale de l'Assemblée, qui fait référence à différents rejets pour des motifs procéduraux depuis 2016. Il est également intéressant de noter que le Comité des Ministres, dans ses décisions de février 2024, a invité le Panel consultatif à publier ses avis sur les procédures nationales de sélection «de manière anonymisée et non spécifique à un pays». Cela se justifie par le principe de confidentialité qui régit la communication entre le panel et les gouvernements concernés. M. Cilevičs, dans son rapport de 2018, a également rejeté l'idée de fournir des motifs plus détaillés pour les recommandations de la commission, en raison de l'effet dissuasif sur les candidats potentiels et des difficultés pratiques pour la commission de s'accorder sur la formulation exacte de ces recommandations.

17. [6^e rapport d'activité du Panel consultatif, du 1er juillet 2022 au 30 juin 2025.](#)

3.2. Conclusions et propositions concernant les autres questions examinées dans le rapport du CDDH

18. Je me contenterai de présenter les principales propositions formulées par le CDDH au sujet des autres questions examinées par son rapport:

- au sujet des procédures nationales de sélection, le CDDH a proposé que le Comité des Ministres procède à un réexamen de ses lignes directrices afin d'en assurer la cohérence avec le Protocole n° 15 à la Convention (STCE n° 213) (nouvelle limite d'âge applicable aux candidats), et qu'il invite le Panel consultatif à publier ses avis sur les procédures nationales de sélection de manière anonymisée et non spécifique à un pays¹⁸;
- en ce qui concerne les questions liées à la période d'activité des juges, le CDDH a invité le Conseil de l'Europe à examiner certaines difficultés pratiques rencontrées par les juges à Strasbourg (scolarisation des enfants, formation linguistique, assurance maladie privée, etc.) et a conclu qu'il n'existait pas de raison convaincante de modifier la durée actuelle du mandat de neuf ans pour la porter à douze ans, comme l'avait suggéré l'ancien président de la Cour, M. Robert Spano;
- en ce qui concerne les activités incompatibles pendant l'exercice des fonctions et la récusation des juges, le CDDH a pris note du processus en cours de modification de l'article 28 du règlement de la Cour et a rappelé la position antérieure du Comité des Ministres, selon laquelle il ne lui appartient d'intervenir dans les règles de la Cour relatives à la récusation¹⁹;
- en ce qui concerne la reconnaissance des états de service après la fin du mandat et les menaces et représailles visant les juges, le CDDH a proposé que le Comité des Ministres promeuve une reconnaissance plus solide et plus complète des services rendus en tant que juge de la Cour au moyen d'une décision ou d'une déclaration appelant les États à prendre des mesures à cet égard, tout en abordant la question des menaces et des représailles à l'encontre des juges pendant ou après leur mandat;
- enfin, en ce qui concerne la nomination des juges ad hoc, le CDDH s'est félicité des modifications apportées au règlement de la Cour concernant la prolongation de la durée de leur mandat et la nomination automatique des juges élus pour exercer les fonctions de juges ad hoc lorsque les États parties n'ont pas soumis à l'avance leur liste de juges ad hoc²⁰.

19. Dans ses décisions de février 2024, le Comité des Ministres est convenu de réviser ses lignes directrices afin de les rendre conformes au Protocole n° 15 (nouvelle limite d'âge);²¹ a invité le Panel consultatif à publier ses avis sur les procédures nationales de sélection de manière anonymisée et non spécifique à un pays; et a invité son Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) à préparer un projet de déclaration sur la protection des juges contre les menaces et représailles, ainsi que sur la reconnaissance des états de service en tant que juge de la Cour. Sur ce dernier point, le 15 janvier 2025, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration sur la protection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme contre les menaces et représailles et sur la reconnaissance des états de service.²² La déclaration souligne que la reconnaissance des états de service en tant que juge de la Cour après la fin de leur mandat est importante pour garantir à la fois l'attractivité de la Cour pour des candidats hautement qualifiés et

18. Le rapport relève parallèlement que les avis du Panel consultatif relatifs aux procédures nationales de sélection figurent également dans la lettre qu'il adresse à la Secrétaire générale de l'Assemblée, et que le dialogue entre le Panel consultatif et l'Assemblée a été renforcé.

19. L'amendement de l'article 28 du règlement de la Cour relative à la récusation des juges est entré en vigueur le 22 janvier 2024. <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7856029-10912505> (en anglais).

20. Il importe de rappeler que l'Assemblée et sa Commission des questions juridiques et des droits de l'homme avaient, par le passé, exprimé des préoccupations quant à l'exclusion de l'Assemblée de la procédure de désignation des juges ad hoc (Doc. 12827 – rapport d'information: «Juges ad hoc à la Cour européenne des droits de l'homme: un aperçu»). Conformément aux résolutions et recommandations de l'Assemblée, notamment la [Recommandation 1649 \(2009\)](#) «Candidats à la Cour européenne des Droits de l'Homme», il convient, dans la mesure du possible, de ne pas présenter de candidats dont l'élection pourrait entraîner la nécessité de nommer un juge *ad hoc*. Cette préoccupation se reflète également, dans une certaine mesure, dans les lignes directrices du Comité des Ministres.

21. Le point 5 de la section II des lignes directrices du Comité des Ministres dispose désormais que: «Les candidats doivent être âgés de moins de 65 ans à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue par l'Assemblée parlementaire, en vertu de l'article 22 de la Convention.»

22. [Déclaration du Comité des Ministres sur la protection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme contre les menaces et les représailles et sur la reconnaissance des états de service](#) (adoptée par le Comité des Ministres le 15 janvier 2025, lors de la 1516^e réunion des Délégués des Ministres).

l'indépendance de la Cour. Elle appelle les États membres à «prendre les mesures appropriées pour donner aux juges la possibilité d'un congé sans solde de leur ancien poste, dans la mesure du possible» et à «dans la mesure du possible, prendre les mesures appropriées pour permettre aux juges de réintégrer leur ancien poste ou un poste similaire, ou la possibilité d'accéder à des postes à un niveau qui correspond à la fonction qu'ils ont exercée et à l'expérience qu'ils ont acquise à la Cour afin de poursuivre leur carrière, s'ils le souhaitent». Le Comité des Ministres a également abordé la question des droits à pension des juges, appelant les États à permettre aux juges de rester dans le système de pension nationale, à veiller à ce que leur mandat et les prestations accumulées soient dûment pris en compte et, dans la mesure du possible, à permettre leur réintégration dans le système national des pensions pertinent à la fin de leur mandat. Il a en outre appelé les États membres à «prendre les mesures appropriées pour prévenir et traiter efficacement les situations dans lesquelles les juges de la Cour, pendant et après leur mandat, font l'objet de menaces et de représailles en raison de leur nomination, de leur service ou de leur activité en tant que juge de la Cour».

20. Parallèlement au suivi de son rapport de 2023 le CDDH a créé un nouveau groupe de rédaction chargé d'évaluer les premiers effets des Protocoles n° 15 et n° 16 à la Convention (DH-SYSC-PRO)²³. Le CDDH a examiné, lors de sa réunion de juin 2025, les rapports élaborés par le DH-SYSC-PRO²⁴. Le rapport relatif aux effets du Protocole n° 15 analyse en particulier les conséquences de l'article 2 de ce Protocole, qui a prévu une nouvelle limite d'âge pour les candidats (moins de 65 ans à la date à laquelle la liste est attendue par l'Assemblée) et supprimé la limite d'âge maximale de 70 ans pour la cessation des fonctions. Cette modification visait à permettre à des juges hautement qualifiés d'exercer l'intégralité du mandat de neuf ans et à renforcer ainsi la stabilité et la cohérence de la composition de la Cour. Il a été considéré qu'il n'était plus nécessaire de maintenir une limite d'âge maximale fixée à 70 ans. Le rapport du CDDH relève qu'entre 1998 et 2021 (date d'entrée en vigueur du Protocole n° 15 à la Convention), quinze juges ont dû quitter la Cour après avoir atteint l'âge de 70 ans, et qu'un seul juge actuellement en fonction devra mettre fin à son mandat avant l'échéance de neuf ans pour ce motif, ayant été élu avant l'entrée en vigueur du Protocole. En revanche, aucun des juges élus après l'entrée en vigueur du Protocole n° 15 n'atteindra l'âge de 70 ans avant l'expiration de son mandat. Cette évolution s'explique par le fait que les juges élus depuis l'entrée en vigueur du Protocole sont globalement plus jeunes que ceux élus auparavant: en effet, tous avaient moins de 60 ans au moment de leur élection. Si cette situation implique que la nouvelle règle n'a pas eu d'effet pratique sur la durée des mandats des juges actuellement en fonction, il convient néanmoins de relever que l'extension théorique de la limite d'âge de 70 à 74 ans a permis de ne pas restreindre le vivier de candidats potentiels âgés de 60 à 65 ans. Enfin, il importe de souligner que cette nouvelle limite d'âge est pleinement prise en compte dans la pratique, à savoir dans les lettres de la Secrétaire générale de l'Assemblée invitant les États parties à soumettre des listes de candidats.

4. Principaux enseignements tirés des échanges de vues avec les différentes parties prenantes

21. Le 13 mai 2024, la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme s'est réunie à Vienne avec une délégation du Panel consultatif d'experts, à l'invitation de la délégation autrichienne auprès de l'Assemblée et du Président de la Cour constitutionnelle d'Autriche, Christoph Grabenwarter (président du Panel consultatif entre 2019 et 2020). Cette réunion a constitué une excellente occasion d'échanger ouvertement sur des questions d'intérêt commun, notamment les procédures nationales de sélection, l'interprétation des critères d'éligibilité énoncés à l'article 21 de la Convention, ainsi que la coopération entre les deux instances. Les principaux enseignements tirés de ces échanges peuvent être résumés comme suit:

- en ce qui concerne les procédures nationales de sélection, il a été noté que le Panel consultatif faisait le point sur les pratiques actuelles en vue de recenser et de compiler les bonnes pratiques au sein des États membres. Les échanges avec le Panel consultatif (par l'intermédiaire des présidents ou du secrétariat) concernant les procédures nationales de sélection devraient être renforcés. La commission apprécierait également que le panel examine la question de l'équilibre entre les femmes et les hommes au sein des organes nationaux de sélection. Il a par ailleurs été jugé important de conseiller aux gouvernements de désigner un ou plusieurs candidats de réserve. Le Panel consultatif s'efforcera également d'inclure des observations sur les procédures nationales de sélection dans ses rapports d'activité ainsi que dans son bref guide, conformément aux récentes décisions du Comité des Ministres;

23. Il convient de préciser que le Protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas pertinent en l'espèce, dans la mesure où il n'a aucune incidence sur la procédure d'élection des juges.

24. [Addendum 2](#) – Rapport du CDDH sur les premiers effets du Protocole no 15 à la Convention européenne des droits de l'homme, 26 juin 2025.

- interprétation des critères d'éligibilité énoncés à l'article 21 de la Convention: si le Panel consultatif estime qu'un candidat combine des éléments des deux critères énoncés à l'article 21.1 («réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires» et «être des juristes possédant une compétence notoire») alors que le seuil de l'un ou l'autre de ces critères n'est pas atteint, il devrait divulguer le nom du candidat concerné et inclure la connaissance/sensibilité aux droits humains et l'expérience de la Convention parmi les éléments à prendre en compte comme facteur compensatoire. Une section sur l'expérience en matière de droits humains a été réintroduite dans le nouveau format de curriculum vitae. Il a également été proposé que le panel donne à la commission un bref aperçu de la hiérarchie des tribunaux du pays concerné. En ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité des candidats, y compris lorsque des fonctionnaires nationaux et des agents gouvernementaux sont proposés, le consensus est que cette question devait être examinée au cas par cas.
- coopération entre la commission et le Panel consultatif: il a été convenu qu'une réunion conjointe des deux organes devrait avoir lieu au moins tous les deux ans et lorsqu'un nouveau rapport d'activité du panel est publié entre-temps.

22. L'échange de vues avec l'ancienne Présidente de la Cour, le 10 juin 2024, a revêtu une portée plus large. Outre la procédure d'élection et l'interprétation des critères d'éligibilité, il a porté sur: l'indépendance et l'impartialité des juges pendant l'exercice du mandat et la règle de récusation récemment mise à jour dans le règlement de la Cour; les réformes procédurales récentes, dont l'article 39 révisé (indication de mesures provisoires aux États parties en cas de risque imminent de dommage irréparable) du règlement; la reconnaissance des états de service après la cessation du mandat, à des fins de carrière et de pension; les difficultés pratiques liées à la durée du mandat et à la vie à Strasbourg (exigence de résidence); les compétences linguistiques; la prolongation du mandat en cas de non-élection d'un nouveau juge; les déclarations publiques d'anciens juges. S'agissant de la prolongation du mandat en cas de non-élection d'un nouveau juge dans les délais, la Présidente O'Leary a rappelé que la Convention ne prévoit actuellement aucune solution spécifique à cette situation, tout en soulignant que le mandat unique et non renouvelable de neuf ans doit s'appliquer de manière égale à l'ensemble des États membres. Elle a également indiqué que la situation des juges après la cessation de leur mandat, étroitement liée à l'indépendance des juges et à l'attractivité de la fonction, a été examinée à plusieurs reprises par le passé, notamment par le Comité des Ministres et par l'Assemblée, sans résultats tangibles. La Présidente a enfin indiqué avoir à maintes reprises insisté auprès du Comité des Ministres sur la nécessité de traiter définitivement cette question, en soulignant que le service accompli à la Cour doit être reconnu à des fins professionnelles et de pension lors de la réintégration des juges dans leurs systèmes nationaux respectifs²⁵.

23. Il s'est dégagé un large consensus sur la nécessité d'organiser régulièrement des échanges entre la commission et la présidence de la Cour, par exemple tous les deux ans, et sur l'opportunité d'inviter celle-ci à s'adresser à l'Assemblée plénière une fois par an, ou à tout le moins une fois au cours de son mandat. La Présidente O'Leary a par ailleurs invité la commission à se rendre à la Cour afin d'échanger avec la Présidence et le Bureau de la Cour.

24. Ces propositions ont été mises en œuvre de manière satisfaisante. Ainsi, en janvier et juin 2025, les présidents Marko Bošnjak et Mattias Guyomar se sont adressés à l'Assemblée dans le cadre de deux débats intitulés: «La nécessité d'un nouvel ordre international fondé sur des règles»; «La Cour européenne des droits de l'homme: relever les défis de notre temps». Le 28 janvier 2025, la commission a rencontré le Bureau de la Cour afin d'examiner des questions telles que l'attractivité de la fonction de juge, les procédures nationales de sélection, les critères d'éligibilité et la procédure d'élection. Tous les participants sont convenus que ces réunions conjointes devraient être régulières et plus longues. J'ai l'intention d'inviter le Bureau de la Cour à l'une de nos prochaines réunions à Paris pour une session d'une demi-journée.

25. Je voudrais également présenter brièvement certaines des propositions discutées par les anciens juges et des experts que nous avons entendus lors de l'audition tenue le 24 mars 2025:

- un texte plus solide pourrait être nécessaire pour traiter la question de la reconnaissance post-mandat (et pas seulement une déclaration du Comité des Ministres)²⁶;
- il n'y a pas de raison convaincante de modifier la durée actuelle du mandat, fixée à neuf ans, pour la porter à douze ans²⁷;

25. [Échange de vues avec le Comité des Ministres](#), 10 avril 2024. La Présidente Siofra O'Leary a déclaré devant le Comité des Ministres que «si les candidats potentiels craignent de ne pas pouvoir retrouver leur vie et une activité professionnelle à l'issue de leur mandat, ils ne viendront pas à Strasbourg».

26. Sir Nicolas Bratza.

- la composition des comités nationaux de sélection ne devrait pas être dominée par le pouvoir exécutif et devrait inclure une diversité de profils, notamment des représentants de la magistrature, des professions juridiques, de la société civile, du monde universitaire, ainsi que des anciens juges de la Cour, de nationalité différente de celle de l'État concerné. La commission pourrait jouer un rôle déterminant en imposant une harmonisation de la composition des comités nationaux de sélection²⁸;
- la société civile devrait jouer un rôle accru dans l'évaluation des candidats, dans le cadre de procédures plus transparentes, en s'inspirant notamment des systèmes interaméricain et africain, y compris par une plus grande visibilité médiatique des processus de sélection²⁹;
- l'exigence de compétence et de connaissance en droit international des droits humains devrait être explicitement mentionnée dans la Convention, à l'instar de ce que prévoient la Convention américaine relative aux droits de l'homme³⁰ et le Protocole de Ouagadougou³¹. À tout le moins, cette exigence devrait constituer un élément central de l'évaluation des candidats en pratique³²;
- les entretiens menés par la commission avec les candidats devraient être plus longs et mettre davantage l'accent sur l'évaluation de la concordance de leurs positions avec les normes européennes de protection, en s'inspirant de l'approche suivie par le Panel d'experts (issus du monde universitaire et de la société civile) du système interaméricain³³;
- la présence d'une diversité de profils au sein de chaque liste de candidats devrait être assurée (par exemple: un juge de carrière, un universitaire et un avocat)³⁴;
- s'agissant de l'élection des juges, l'Assemblée devrait tenir compte des contextes politiques nationaux, y compris de la pression croissante exercée sur le pouvoir judiciaire dans certains États, ainsi que du risque d'influence de certains gouvernements sur la sélection de candidats susceptibles de leur être favorables³⁵;
- la situation des juges après la fin de leur mandat devrait être traitée de manière adéquate, dans la mesure où elle constitue un facteur de risque pour l'indépendance des juges de la Cour, ceux-ci étant désormais élus à un âge plus jeune³⁶;
- certaines exigences de qualification, telles que la maîtrise de la seconde langue officielle, peuvent restreindre le vivier de candidats potentiels³⁷;
- l'Assemblée pourrait contraindre les gouvernements à assumer pleinement leurs responsabilités en recourant à une recherche ciblée de profils hautement qualifiés, et à régler les questions liées au statut et à la reconnaissance post-mandat, en faisant usage de son pouvoir de rejet des listes³⁸.

5. Propositions visant à modifier la procédure et les règles existantes et à améliorer davantage l'élection des juges à la Cour

26. Le maintien du plus haut niveau de qualité des juges sélectionnés et élus à la Cour est un élément central du bon fonctionnement du système de la Convention, ainsi que de l'autorité et de la légitimité de la Cour. Si les procédures de la commission et de l'Assemblée relatives à l'élection des juges ont été sensiblement améliorées au fil des années, le moment est désormais venu pour l'Assemblée de réexaminer

27. Id.

28. M^{me} Burgorgue-Larsen.

29. Id.

30. Article 52: «La Cour se compose de sept juges, ressortissants des États membres de l'Organisation, élus à titre personnel parmi des juristes jouissant d'une très haute autorité morale, d'une compétence reconnue en matière de droits de l'homme, et réunissant les conditions requises pour l'exercice des plus hautes fonctions judiciaires au regard des législations des pays dont ils sont, respectivement, les ressortissants ou de ceux qui les proposent comme candidats.»

31. Article 11.1: «La Cour se compose de onze juges, ressortissants des États Membres de l'OUA, élus à titre personnel parmi des juristes jouissant d'une très haute autorité morale, d'une compétence et expérience juridique, judiciaire ou académique reconnue dans le domaine des Droits de l'Homme et des Peuples.»

32. M^{me} Burgorgue-Larsen.

33. Id.

34. Id.

35. M. Yonko Grozev.

36. Id.

37. Id.

38. Id.

et, le cas échéant, de préciser ou d'affiner certains aspects de sa pratique et/ou de ses règles. Elle devrait également formuler de nouvelles recommandations sur les différents aspects liés à l'élection des juges à la Cour et à ses différentes étapes.

5.1. Procédures nationales de sélection

27. Les exigences essentielles en matière d'équité et de transparence des procédures nationales de sélection figurent dans les lignes directrices du Comité des Ministres (sections III-VI)³⁹. S'appuyant sur ces lignes directrices, l'Assemblée (et la commission) ont progressivement accordé une plus grande importance à cette question. La commission a rejeté des listes pour des raisons de procédure lorsque le Panel consultatif n'avait pas été consulté de manière appropriée ou lorsqu'il n'existait aucune procédure nationale de sélection claire. La commission a également décidé de ne plus accepter les listes pour lesquelles les candidats n'avaient pas été auditionnés au niveau national. Elle a également rejeté une liste pour des raisons de procédure lorsque la procédure nationale de sélection, bien que complexe et transparente, était largement dominée par des représentants du gouvernement. Plus récemment, la commission a rejeté une liste au motif que la procédure nationale de sélection n'était pas suffisamment transparente, car la possibilité de présenter des candidats à l'organe de sélection était limitée à un certain nombre d'entités officielles et la manière dont ces entités avaient procédé à leur sélection initiale n'était pas claire. Elle a également rejeté une liste car il ne pouvait être présumé que les membres de l'organe de sélection étaient libres de toute influence abusive.

28. Dans son évaluation des listes de candidats, le Panel consultatif a également identifié un certain nombre de défis, de lacunes et de pratiques qui ne répondent pas aux normes requises. Selon son dernier rapport d'activité (le sixième), le panel a identifié des préoccupations concernant la procédure nationale de sélection dans au moins 15 des 35 listes examinées au cours de la période concernée (juillet 2022-juin 2025). Les problèmes relevés par le panel concernent: le nombre insuffisant de candidats; la publicité insuffisante des appels à candidatures et les délais de candidature trop courts; la composition déséquilibrée des organes nationaux de sélection; le rôle excessif de l'exécutif ou du président de la république; le manque de clarté des critères d'évaluation et de la prise de décision finale; l'influence politique excessive et l'exclusion de candidats hautement qualifiés; l'absence d'entretiens efficaces et d'évaluation des compétences linguistiques; et l'insuffisance des informations fournies au panel. Bien que le panel n'ait pas pour mandat de rejeter des listes ou de donner un avis négatif sur une liste uniquement sur la base de la procédure, il peut adresser des questions spécifiques relatives à la procédure au gouvernement concerné avant de rendre son avis. Il peut également souligner dans son avis ses préoccupations concernant les lacunes procédurales identifiées, tout en donnant une évaluation positive sur le fond concernant les candidats. Dans sa pratique récente, le panel a fait référence plus fréquemment aux questions de procédure dans ses avis transmis à la commission. Par exemple, dans un avis, il a été noté qu'une nouvelle exigence en matière de nationalité (excluant les personnes ayant la double nationalité) avait un impact négatif sur le vivier de candidats potentiels.⁴⁰ Dans un autre cas, le panel a noté le rôle décisif joué par une commission composée exclusivement de fonctionnaires du cabinet du président, qui était également le seul organe à mener les entretiens, à l'exclusion de l'organe judiciaire qui avait participé au processus de présélection.

29. La pratique récente du panel et de la commission révèle que des difficultés procédurales subsistent. Dans certains cas, le panel et la commission ne partagent pas les mêmes préoccupations concernant une procédure spécifique. Il serait donc utile de clarifier et de réviser les lignes directrices du Comité des Ministres en ce qui concerne les exigences applicables aux procédures nationales de sélection.⁴¹ Par exemple, les lignes directrices pourraient clarifier ce que l'on entend exactement par «composition équilibrée» de l'organe de sélection et comment garantir que cet organe soit «libre de toute influence abusive». À cet égard, l'exposé des motifs des lignes directrices précise que l'organe de sélection «est généralement établi sous l'autorité du gouvernement et comprend des membres issus de l'administration, et ne peut ainsi être considéré comme

39. Les lignes directrices du Comité des Ministres ont à leur tour intégré certaines des recommandations concernant les procédures nationales formulées au fil des ans par l'Assemblée. L'Assemblée avait formulé des recommandations dans la Recommandation 1429 (1999) «Procédure de nomination des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme au niveau national», dans la Résolution 1646 (2009) «Nomination des candidats et élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme», et dans la Résolution 1764 (2010) «Procédures nationales de sélection des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme».

40. La commission n'a pas partagé ces préoccupations et a poursuivi la procédure d'élection pour le pays concerné.

41. En 2023, le CDDH a envisagé une éventuelle révision des lignes directrices afin de renforcer les procédures nationales de sélection. Cependant, il a finalement uniquement recommandé de les réviser afin de les aligner sur la nouvelle limite d'âge introduite par le Protocole n° 15. Les rapports précédents du CDDH avaient suggéré une mise à jour des lignes directrices ou l'élaboration d'une recommandation précisant les caractéristiques essentielles que toute procédure nationale de sélection devrait présenter.

indépendant au sens strict du terme. Il devrait toutefois être libre de toute influence abusive dans la mesure où la composition de la liste finale des candidats ne doit pas être, et ne doit pas apparaître comme le résultat d'un appui ou d'une préférence politique». Sur la base des meilleures pratiques, les lignes directrices pourraient par exemple indiquer qu'en règle générale, les membres de l'organe de sélection devraient être issus du Bureau du médiateur, du pouvoir judiciaire, du barreau, du monde universitaire ou être des experts en droits humains, en plus des ministères concernés et du pouvoir exécutif. Les personnes nommées par le gouvernement ne devraient pas dominer la composition de l'organe de sélection, et une proportion importante ou la majorité de ses membres devraient provenir de l'extérieur de la structure gouvernementale. Cela renforcerait l'apparence d'indépendance des candidats proposés vis-à-vis du gouvernement qui les nomme. C'est en fait ce que l'on constate dans la majorité des procédures nationales examinées (voir annexe): dans au moins 32 pays, il apparaît que les organes nationaux de sélection ne comptent pas une majorité de représentants gouvernementaux.⁴²

30. Les lignes directrices révisées pourraient également stipuler que la composition de l'organe de sélection doit être divulguée à l'avance, non seulement aux candidats, mais aussi au public, dans un souci de transparence. La composition générale devrait être définie dans la réglementation applicable (loi ou décret gouvernemental) et ne pas être laissée à la discrétion du ministre concerné, dans un souci de prévisibilité. Les États membres devraient également veiller à l'équilibre entre les femmes et les hommes au sein des organes nationaux de sélection, comme l'a déjà demandé l'Assemblée⁴³. Le rôle de la société civile, même à titre d'observateur, pourrait également être davantage encouragé, comme l'ont suggéré certains experts. Toutefois, les représentants de la société civile devraient être suffisamment qualifiés pour participer aux jurys de sélection. Une autre question importante est que tous les candidats devraient être traités de manière égale dans le processus national de sélection. Par exemple, si un candidat se voit proposer un entretien en ligne, celui-ci devrait être accessible à tous les candidats qui en font la demande.

31. Parmi les autres exemples de bonnes pratiques identifiés dans les procédures nationales récentes, on peut citer:

- la présence de représentants de la société civile, des professions juridiques ou d'institutions indépendantes lors des entretiens (Bulgarie, Pologne);
- l'organe national de sélection sollicite l'avis d'anciens juges de la Cour concernant le pays concerné (Norvège, Suède) ou en compte un parmi ses membres (Grèce, Italie, Liechtenstein, Pays-Bas, République de Moldova);
- si le décideur final envisage de s'écarter de la recommandation de l'organe de sélection, il doit demander à celui-ci son avis sur les candidats qui n'ont pas été présélectionnés (Norvège);
- les documents pertinents du Conseil de l'Europe relatifs à l'élection des juges sont traduits dans la langue nationale et mis à la disposition de l'organe national de sélection (Pologne).

32. En l'absence de révision des lignes directrices du Comité des Ministres, ou dans l'attente d'une telle révision, l'Assemblée pourrait inviter les États membres à s'inspirer de certains de ces exemples afin d'assurer leur pleine mise en œuvre et d'éviter certaines des lacunes susmentionnées.

5.2. Critères de fond pour l'exercice des fonctions

33. Les critères de fond pour l'élection des juges sont énoncés à l'article 21.1 de la Convention, qui stipule que «[l]es juges doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes possédant une compétence notoire».

34. Au fil des ans, l'Assemblée a donné des indications supplémentaires sur les qualités qu'elle attend des candidats. Il s'agit notamment de l'exigence que les domaines de compétence des candidats ne semblent pas «indûment restreints»⁴⁴ et que les candidats aient «de l'expérience dans le domaine des droits de l'homme»⁴⁵, soit en tant que praticiens, soit en tant que militants dans des ONG travaillant dans ce domaine⁴⁶. Une autre exigence qui figure dans les textes de l'Assemblée est que, dans la mesure du

42. Cela vaut indépendamment du fait que les membres non gouvernementaux soient nommés par le ministre compétent, car dans de nombreux cas, c'est le ministre compétent ou le gouvernement dans son ensemble qui met en place le comité de sélection et nomme ses membres.

43. Résolution 1646 (2009), paragraphe 5. Voir la bonne pratique de la Norvège dans le tableau en annexe.

44. Résolution 1366 (2004), paragraphe 3.1.

45. Recommandation 1649 (2004), paragraphe 19.2.

46. Recommandation 1429 (1999), paragraphe 6.2.

possible, aucun candidat dont l'élection pourrait entraîner la nécessité de nommer un juge ad hoc ne devrait être présenté⁴⁷. Cette exigence n'est toutefois pas toujours appliquée lorsqu'il s'agit de candidats qui ont déjà exercé les fonctions de juge dans les plus hautes juridictions de leur pays. L'Assemblée exige également une connaissance active de l'une des langues officielles et (au moins) une connaissance passive de l'autre⁴⁸, bien que cela ne découle pas strictement de l'article 21.1 de la Convention.

35. Les lignes directrices du Comité des Ministres (paragraphe II) reprennent les critères énoncés à l'article 21.1 de la Convention et l'exigence linguistique. Elles précisent également qu'«il est nécessaire que les candidats aient des connaissances du ou des systèmes légaux nationaux et en droit international public. Une expérience juridique pratique est également souhaitable». Elles ne font pas référence à des connaissances ou à une expérience dans le domaine des droits humains.

36. Au fil des ans, le Panel consultatif a appliqué les critères énoncés à l'article 21.1 de la Convention, en tenant dûment compte des lignes directrices du Comité des Ministres. Son rapport d'activité de 2025 résume parfaitement la manière dont il a interprété les deux conditions professionnelles alternatives prévues par cette disposition: «réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires» ou «être des juristes possédant une compétence notoire»⁴⁹. Dans les deux cas, une longue expérience professionnelle à un niveau élevé est requise. La connaissance du droit relatif aux droits humains n'est qu'un élément parmi d'autres de l'évaluation, car l'acquisition d'une expertise professionnelle qualifiante est également possible dans d'autres domaines juridiques tels que le droit constitutionnel, le droit européen ou le droit international public. Les candidats ayant une expérience internationale doivent avoir une connaissance suffisante du système juridique de leur pays. Une expérience approfondie et suffisamment élevée de la pratique du droit ouvre la porte à des professionnels du droit autres que les juges et les universitaires (sous la rubrique «juristes possédant une compétence notoire»), tels que les avocats en exercice, les conseillers juridiques ou les fonctionnaires d'organismes publics et d'organisations internationales. Dans certains cas, le Panel consultatif cherche à déterminer si les professionnels du droit qui n'ont pas le niveau d'expérience requis ont des atouts compensatoires, tels qu'une expérience dans le domaine des droits humains. Le panel peut également accepter, sur la base d'une évaluation globale du curriculum vitae, qu'une combinaison d'éléments relevant des deux catégories professionnelles mentionnées à l'article 21.1 de la Convention rende l'expertise suffisante.

37. Dans la majorité des cas, la commission sur l'élection des juges accorde une importance particulière aux avis du panel sur la conformité des candidats aux critères de fond. Par exemple, il est désormais de pratique courante que la commission rejette les listes sans entretien lorsque le panel a émis un avis négatif sur au moins un candidat et que le gouvernement concerné a néanmoins soumis la liste à l'Assemblée. Des divergences d'appréciation entre le panel et l'Assemblée peuvent parfois apparaître, en particulier dans les cas discutables. Cela s'explique par le fait que le panel peut juger tous les candidats acceptables «sur le papier», mais que la commission peut constater après l'entretien qu'un ou plusieurs candidats ne satisfont pas aux exigences minimales. Ces dernières années, il est également arrivé que le Panel accepte un candidat et que la commission sur l'élection des juges le rejette sans même procéder à un entretien, sur la seule base du curriculum vitae⁵⁰. Les divergences ne peuvent être totalement évitées, car les deux organes ont des compositions et des rôles différents, mais leurs réunions conjointes régulières devraient contribuer à clarifier, dans la mesure du possible, l'interprétation des critères de fond prévus à l'article 21.1.

38. Compte tenu de l'interprétation et de l'application relativement bien établies des critères d'éligibilité quelque peu généraux prévus à l'article 21.1, je ne vois aucune raison de modifier le texte de cette disposition de la Convention, comme certains experts l'ont suggéré⁵¹. Le critère de l'expérience dans le domaine des droits humains, qui est expressément mentionné dans le modèle de curriculum vitae de l'Assemblée, peut faire partie de l'évaluation globale de la carrière professionnelle des candidats, sans qu'il soit nécessaire de le mentionner expressément dans la Convention. L'article 21.1 suffit à identifier les exigences à remplir et les éventuels parcours professionnels susceptibles d'y conduire. Je suggère toutefois d'inclure explicitement ce critère dans notre nouvelle résolution et que le Comité des Ministres l'intègre dans ses lignes directrices lorsqu'elles seront mises à jour.

47. Résolution 1646 (2009), paragraphe 4.5; voir également les lignes directrices du Comité des Ministres, paragraphe II.7.

48. Résolution 1646 (2009), paragraphe 4.4.

49. 6^e rapport d'activité, pp. 16-22. Les statistiques montrent que les listes de candidats soumises au Panel consultatif pendant la période concernée (2022-2024) étaient composées d'environ 41 % de juges, 26 % de professeurs d'université, 11 % d'avocats en exercice et 22 % d'autres personnes.

50. Quatre fois en 2024.

51. En s'inspirant des exemples des systèmes interaméricain et africain de protection des droits de l'homme.

39. Je suggère également que la nouvelle résolution souligne la nécessité pour les candidats d'avoir une certaine maîtrise, ou tout au moins une bonne connaissance, du système juridique national de l'État qui présente leur candidature. Les anciens et actuels juges de la Cour ont souligné le rôle important des juges «nationaux» dans les formations judiciaires de la Cour. Les récentes élections impliquant des petits pays et d'autres pays ont démontré que la nationalité des candidats n'est pas aussi importante que leur lien avec le système juridique national concerné et leur connaissance de celui-ci.

40. Une autre suggestion faite lors de notre audition d'experts a été d'introduire dans nos textes ou dans notre pratique une règle contraignante selon laquelle les gouvernements devraient présenter une liste équilibrée de candidats ayant des profils professionnels différents (par exemple, un juge de carrière, un avocat et un universitaire). À mon avis, cela serait trop rigide et compliquerait davantage le processus de présélection pour les États. Je suggère toutefois que nous soulignons l'importance de la diversité parmi les juges de la Cour dans le projet de résolution, en gardant cela à l'esprit lors de l'examen des listes de candidats.

5.3. Équilibre entre les femmes et les hommes

41. Malheureusement, les femmes sont encore sous-représentées à la Cour, puisqu'elles représentent moins de 40 % du nombre total de juges⁵². Je note avec satisfaction que certains États (Andorre, Chypre) ont récemment présenté des listes composées exclusivement de femmes, ce qui est tout à fait conforme aux règles de l'Assemblée codifiées en 2011⁵³. Dans ce scénario, l'Assemblée applique strictement le seuil élevé des «circonstances exceptionnelles» pour justifier les exceptions à la règle selon laquelle les listes présentées doivent contenir au moins une candidate féminine. Alors que la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme avait précédemment accepté des listes exclusivement masculines sur cette base (à deux reprises en 2012), elle a rejeté en 2022 une liste exclusivement masculine malgré les explications fournies par le ministre concerné. Cela démontre l'engagement de l'Assemblée à traiter la question de l'équilibre entre les sexes et de la sous-représentation persistante des femmes à la Cour.

42. Compte tenu de notre approche stricte en la matière, je ne considère pas nécessaire à ce stade de proposer un amendement à l'article 22 de la Convention afin d'y intégrer l'exigence d'équilibre entre les sexes pour la présentation des listes, comme l'Assemblée l'avait fait il y a plusieurs années.⁵⁴

5.4. Reconnaissance des états de service après le mandat

43. L'Assemblée a toujours exprimé sa préoccupation quant à la situation des juges de la Cour après leur mandat.⁵⁵ De nombreux acteurs du système de la Convention ont souligné les risques que représente l'incertitude professionnelle à laquelle les juges sont confrontés à l'issue de leur mandat pour leur indépendance perçue et l'attractivité de la fonction de juge. Ces considérations peuvent peser lourdement dans la décision de candidats potentiels de très haut niveau professionnel de se présenter ou non au poste de juge à la Cour, ce qui les obligerait à interrompre leur carrière nationale pendant neuf ans s'ils étaient élus. Les anciens juges peuvent être confrontés à un certain nombre de difficultés importantes, qu'elles résultent d'une absence prolongée du système juridique national ou même de l'exercice de leur mandat. Certains anciens juges se sont retrouvés sans emploi ou n'ont pas eu la possibilité de reprendre leur carrière au niveau national.

44. À la suite des recommandations du CDDH, le Comité des Ministres a adopté une déclaration sur cette question le 15 janvier 2025 (voir paragraphe 19 ci-dessus). Il est peu probable qu'une déclaration soit suffisante, compte tenu des différences entre les systèmes juridiques nationaux et de la marge de manœuvre que cette déclaration laisse aux États parties, en utilisant les termes «dans la mesure du possible» ou «lorsque cela s'avère approprié» dans la plupart de ses recommandations. Je pense qu'un texte plus solide sous la forme d'une recommandation du Comité des Ministres contenant des lignes directrices plus concrètes serait le plus adapté à l'objectif visé. L'Assemblée devrait donc inviter le Comité des Ministres à compléter la déclaration par une future recommandation adressée aux États membres, contenant des lignes directrices plus concrètes et fondée sur les meilleures pratiques des États membres. Ce travail pourrait s'appuyer sur les informations relatives à la reconnaissance des services rendus en tant que juge de la Cour fournies au DH-SYSC-JC en 2023⁵⁶.

52. Actuellement, on compte 16 femmes sur 45 juges, soit 36 % du nombre total de juges en exercice.

53. Résolution 1841 (2011).

54. Recommandation 1649 (2004), paragraphe 21. Voir également la réponse du Comité des Ministres du 22 avril 2005.

55. Résolution 1914 (2013), Résolution 2009 (2014) et Recommandation 2051 (2014).

56. DH-SYSC-JC(2022)03REV2.

5.5. La procédure d'élection devant l'Assemblée

45. Le rapport 2023 du CDDH n'a formulé aucune recommandation substantielle visant à modifier la procédure au sein de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme ou de l'Assemblée plénière. La seule nouvelle proposition concernait l'invitation faite à l'Assemblée de publier ses conclusions et son raisonnement lorsqu'elle rejette des listes pour des raisons de procédure (voir ma position à ce sujet au paragraphe 16 ci-dessus). La procédure actuelle est expliquée en détail dans le mémorandum préparé par la Secrétaire générale de l'Assemblée (SG-AS(2025)01).

46. Au cours de la préparation du présent rapport, la commission a de nouveau examiné certaines des questions soulevées en 2018, telles que la prolongation de la durée des entretiens et les droits de vote des membres de la commission issus de l'État dont la liste est examinée. Un consensus clair s'est dégagé en faveur du maintien de la pratique actuelle sur ces questions.

47. Je propose toutefois d'apporter certaines modifications à notre règlement afin de remédier à des problèmes imprévus qui se sont récemment posés. Si nécessaire, le ou la président·e de la commission ou son représentant (par exemple, un·e vice-président·e) devrait avoir le droit de prendre la parole lors du débat sur le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente. Il s'agirait d'une mesure plutôt exceptionnelle, utilisée uniquement pour présenter les recommandations de la commission dans des cas spécifiques, par exemple lorsqu'il y a une tentative de contester en plénière la recommandation de la commission de rejeter une liste. Le ou la président·e pourrait expliquer pourquoi la commission a décidé de rejeter une liste, en particulier dans les cas où ce rejet était motivé par des raisons de procédure ou par le non-respect de la règle sur l'équilibre entre les hommes et femmes. Il ne serait pas approprié d'en faire de même concernant les rejets, car toute explication en séance plénière pourrait nuire à la réputation des candidats concernés.

48. Un autre aspect qui doit être révisé est la possibilité pour les candidats de se retirer de la liste à tout moment avant le vote de l'Assemblée (voir l'annexe à la Résolution 1432 (2005)). Ce scénario s'est récemment produit, bloquant une élection à la dernière minute (Chypre, 2025). Si les candidats peuvent avoir leurs propres raisons d'agir ainsi, cela entraîne la suspension de la procédure jusqu'à ce que le candidat soit remplacé par le gouvernement, et la répétition des entretiens pour les candidats restants, avec la possibilité que la recommandation de la commission change après le deuxième tour d'entretiens. Nous pourrions préciser que l'Assemblée n'interrompt la procédure d'élection que si le retrait a lieu avant que la recommandation de la commission ne soit rendue publique. Dans ce cas, le gouvernement est invité à remplacer le candidat qui s'est retiré, lequel devra être évalué par le Panel consultatif et interviewé par la commission, avec les autres candidats restés sur la liste. Après la publication de la recommandation de la commission, la procédure d'élection se poursuivra dans tous les cas, sur la base de la liste des trois candidats initialement présentés. Il est important de souligner que, selon le libellé de l'article 22 de la Convention, l'Assemblée élit «sur une liste de trois candidats présentés par la Haute Partie contractante». L'Assemblée pourrait également codifier la pratique existante selon laquelle la liste des candidats, une fois soumise à l'Assemblée, ne peut être retirée ou modifiée par le gouvernement qu'avant l'expiration du délai fixé par la Secrétaire générale de l'Assemblée. Après l'expiration de ce délai, le gouvernement ne peut plus retirer ou modifier la liste de sa propre initiative. Il ne peut que remplacer les candidats qui se sont retirés.⁵⁷

5.6. Retards dans la soumission des listes et prolongation automatique du mandat du juge en exercice au-delà de la durée de son mandat

49. Les retards dans la présentation des listes par certains États parties, y compris ceux qui doivent remplacer un ou plusieurs candidats à la suite d'un rejet par l'Assemblée, peuvent entraîner la prolongation automatique du mandat des juges en exercice au-delà de leur mandat. L'article 23.2 de la Convention stipule clairement que «les juges restent en fonction jusqu'à leur remplacement». Si le juge en exercice décide de quitter ses fonctions (pour des raisons personnelles ou professionnelles), cela peut entraîner l'absence d'un juge en exercice pour cet État, avec pour conséquence la nécessité de nommer des juges ad hoc pour chaque affaire contre cet État. Cette situation crée non seulement des problèmes et des incertitudes pour la Cour et les juges en exercice concernés, notamment en termes de répartition de la charge de travail, de composition des sections et de vie privée, mais elle va aussi fondamentalement à l'encontre de la logique et de l'esprit du mandat non renouvelable de neuf ans introduit par le Protocole n° 14. La question a été soulevée par la Vice-Présidente de la Cour, M^{me} Ivana Jelić, lors du séminaire marquant le 15^e anniversaire

57. Voir SG-AS(2025)01, paragraphe 13. Cette pratique reflète le deuxième avis consultatif de la Cour du 22 janvier 2010 «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», paragraphes 49 et 55-57.

du Panel consultatif, le 27 novembre 2025. Le cas le plus extrême est celui du juge siégeant au titre de la Bosnie-Herzégovine, qui est resté en fonction au-delà de la fin de son mandat en 2021, en raison de la non-soumission d'une liste par son État. Il n'est pas le seul cas dans l'histoire de la Cour.

50. La commission est unanime pour dire que l'Assemblée devrait proposer l'introduction d'un nouveau mécanisme visant à prévenir ces situations et faire pression sur les États parties concernés pour qu'ils soumettent des listes acceptables en temps voulu. Cela pourrait se faire en modifiant l'article 23.2 de manière que les juges en exercice ne puissent rester en fonction que pendant une année supplémentaire après l'expiration de leur mandat de neuf ans, soit pour une durée totale de dix ans. Au bout de dix ans, le pays concerné n'aurait plus de juge en exercice à la Cour si le nouveau juge n'a pas encore été élu. La Cour pourrait néanmoins continuer à traiter les affaires contre cet État, car elle pourrait nommer des juges ad hoc conformément à son propre règlement, y compris des juges en exercice élus au titre d'autres États parties.⁵⁸

51. Je suis consciente qu'un protocole d'amendement à la Convention nécessite un consensus au niveau intergouvernemental et que son adoption et son entrée en vigueur pourraient prendre de nombreuses années⁵⁹. Je suis toutefois d'avis que l'Assemblée devrait lancer cette proposition dans sa nouvelle recommandation au Comité des Ministres, afin de signaler aux gouvernements que le mandat des juges ne devrait pas être prolongé de fait de cette manière et que cela engendre des problèmes pour le fonctionnement de la Cour.

5.7. Le Panel consultatif et sa coopération avec l'Assemblée

52. Le fonctionnement du Panel consultatif et sa récente coopération avec l'Assemblée sont décrits dans le dernier rapport d'activité du panel. En 2010, l'Assemblée a salué l'initiative visant à créer un Panel d'experts chargé de conseiller les gouvernements avant que les listes de candidats ne soient soumises à l'Assemblée⁶⁰. Depuis lors, et plus encore depuis la création d'une commission à part entière de l'Assemblée en 2015, les deux organes se sont efforcés de coopérer aussi étroitement que possible, tout en reconnaissant les différents rôles qu'ils jouent dans le processus. Depuis 2019, et reflétant cette coopération plus étroite, le président ou un représentant du panel est invité à expliquer les raisons qui motivent l'avis du panel sur les listes lors de séances d'information prévues avant la discussion sur chaque liste de candidats. Davantage de réunions conjointes ont par ailleurs été organisées pour discuter de questions d'intérêt commun. Les secrétariats respectifs coopèrent également plus étroitement afin d'éviter les malentendus et de préparer les séances d'information. Cependant, il reste encore des progrès à faire.

53. En ce qui concerne les procédures nationales de sélection, le panel a toujours fait preuve de prudence lorsqu'il aborde cette question dans ses avis aux gouvernements, qui sont également communiqués de manière confidentielle à la commission. Le mandat confié au panel consiste à conseiller les États sur la conformité des candidats aux critères énoncés à l'article 21.1 de la Convention et au paragraphe II des lignes directrices du Comité des Ministres, excluant ainsi les critères stipulés aux paragraphes III à V des lignes directrices relatifs aux procédures nationales de sélection. Aux termes du paragraphe VI.2 des lignes directrices du Comité des Ministres, lorsqu'il transmet sa liste de candidats au panel, un gouvernement doit également fournir des informations sur la procédure nationale de sélection suivie. Le panel a déduit de cette exigence que, bien qu'il ne dispose d'aucun pouvoir explicite de révision dans ce domaine, il peut, dans ses avis finaux sur les candidats, attirer l'attention, le cas échéant, sur certains aspects de la procédure nationale de sélection. Récemment, le panel a fait plus fréquemment référence à des questions de procédure dans ses avis transmis aux gouvernements, y compris dans ses avis écrits adressés à la Secrétaire générale de l'Assemblée. Les avis du panel sur les procédures de sélection sont extrêmement utiles, car ils aident la commission dans sa propre évaluation de ces procédures. Le panel a la possibilité de clarifier certaines questions et de poser des questions aux gouvernements concernés à un stade précoce, avant que la liste ne soit soumise à l'Assemblée. Pour ces raisons, je suggère d'inclure dans le projet de recommandation une proposition visant à réviser la résolution du Comité des Ministres sur le panel, afin de lui conférer un mandat explicite pour conseiller les gouvernements sur les procédures nationales de sélection. Au cours du séminaire marquant le 15^e anniversaire du panel, l'un de ses membres a évoqué la possibilité d'aller encore plus loin en donnant au panel le pouvoir de siéger en tant qu'observateur au sein des organes nationaux de sélection. Je pense que cette question doit être examinée avec précaution, notamment en ce qui concerne les aspects budgétaires et pratiques qu'elle soulève.

58. Voir l'article 29 du règlement de la Cour.

59. Une possibilité d'accélérer les choses serait de conclure un accord sur l'application provisoire du protocole d'amendement (voir par exemple l'accord de Madrid de 2009 sur l'application provisoire de certaines dispositions du protocole n° 14 en attendant son entrée en vigueur).

60. Résolution 1764 (2010).

54. Dans l'intervalle, la commission continuera à explorer les moyens de renforcer sa coopération avec le panel, notamment par des méthodes plus efficaces et plus rapides de partage d'informations et de prévention des malentendus.

6. Conclusions

55. L'autorité et la légitimité de la Cour dépendent de la qualité et de l'indépendance de ses juges. À l'heure où la Cour est critiquée pour certains aspects de sa jurisprudence, y compris par des responsables politiques de premier plan, et où le système de la Convention et l'ordre juridique international sont confrontés à des défis nouveaux et sans précédent, il est essentiel que toutes les parties prenantes, y compris les gouvernements, assistés par le Panel consultatif, et l'Assemblée, veillent à ce que les juges élus à la Cour soient du plus haut niveau, grâce aux meilleures procédures nationales de sélection possibles et à un processus d'élection rigoureux et cohérent au sein de l'Assemblée. Cela est essentiel pour la continuité du succès du système de la Convention, qui existe depuis 75 ans et auquel les États membres ont réaffirmé leur attachement il y a seulement trois ans lors du sommet de Reykjavik. Il convient de rappeler aux détracteurs de la Cour que ses juges sont élus démocratiquement par un organe politique composé de membres des parlements nationaux. La légitimité démocratique de la Cour découle du fait que ses juges sont élus par un organe qui reflète les tendances politiques dominantes dans les États membres. C'est pourquoi il n'est pas justifié d'opposer la Cour et son interprétation prétendument extensive de la Convention aux gouvernements et aux parlements démocratiques. Le système repose sur les principes de subsidiarité et de responsabilité partagée, ainsi que sur la légitimité démocratique conférée à la Cour par l'Assemblée.

56. La procédure menant à l'élection des juges de la Cour doit être irréprochable, tant au niveau des procédures nationales de sélection qu'au niveau de l'Assemblée. Cela est important pour la crédibilité de la Cour ainsi que pour susciter l'intérêt de candidats possédant le niveau élevé de qualifications professionnelles et d'expérience requis. Afin d'attirer des candidats du plus haut niveau, il est nécessaire de veiller à ce qu'ils puissent avoir confiance dans la qualité, la cohérence et l'équité du processus de sélection au niveau national et du processus d'élection au niveau du Conseil de l'Europe. Des améliorations considérables ont été apportées au cours des dernières décennies à ces deux niveaux, notamment grâce à de nouveaux outils créés par le Comité des Ministres (lignes directrices du Comité des Ministres, Panel consultatif) et à la consolidation et au renforcement de la procédure d'élection au sein de l'Assemblée, y compris la procédure devant la commission sur l'élection des juges.

57. Toutefois, il est toujours possible d'apporter des améliorations. À la suite de discussions approfondies sur les réformes possibles avec diverses parties prenantes et au sein de la commission, je propose certaines modifications des règles et procédures, ainsi que des propositions et recommandations destinées à différentes parties prenantes, notamment les États parties, le Comité des Ministres, le Panel consultatif et la Cour. Celles-ci sont reflétées dans le projet de résolution et le projet de recommandation. Les principales modifications et propositions sont les suivantes:

- la codification d'exemples de bonnes pratiques dans les récentes procédures nationales de sélection qui pourraient aider les États parties à améliorer l'équité et la transparence de leurs propres procédures;
- l'invitation adressée au Comité des Ministres d'envisager de réviser ses lignes directrices afin d'y inclure ces exemples en tant que bonnes pratiques en vue de préciser les exigences;
- la référence à la connaissance du système juridique national et à l'expérience dans le domaine des droits humains comme qualités dont l'Assemblée tiendra compte lors de l'évaluation des candidats;
- la recommandation adressée au Comité des Ministres de compléter et de développer sa déclaration de janvier 2025 sur la protection des juges de la Cour contre les menaces et les représailles et sur la reconnaissance des états de service par un texte plus solide, à savoir une recommandation fondée sur les bonnes pratiques;
- la proposition de modifier la Convention afin d'empêcher la prolongation excessive du mandat d'un juge en exercice au-delà de la durée de son mandat, et de la limiter à un an après la fin du mandat de neuf ans s'il n'a pas encore été remplacé (soit dix ans au total);
- la proposition de donner au panel un mandat explicite pour conseiller les gouvernements sur les procédures nationales de sélection;
- le président ou la présidente de la commission sur l'élection des juges devrait avoir le droit de prendre la parole lors du débat sur le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente, afin de présenter les recommandations de la commission si nécessaire;

- la procédure d'élection ne devrait être interrompue en cas de retrait d'un des trois candidats que si ce retrait a lieu avant que la recommandation de la commission ne soit rendue publique, et non après;
- les invitations adressées au panel et à la Cour à maintenir et à renforcer leur dialogue et leur coopération avec la commission.

Annexe - Tableau comparatif des procédures nationales de sélection des candidat·es au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme

Lien vers le tableau: [Tableau comparatif des procédures nationales de sélection des candidat·es au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme](#)