Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2648 (2026)[1]

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

Assemblée parlementaire

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 le continent européen depuis plus de soixante-quinze 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 en plusieurs étapes, avec une répartition claire des rôles: il appartient aux Hautes Parties contractantes, assistées par le Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme (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'effectivité 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 en 2018 par la Résolution 2248 (2018) «Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme» et en 2019 par la 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 candidat·es 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 de candidat·es pour des raisons de procédure lorsque le Panel consultatif n'avait pas été dûment consulté, lorsque la procédure

1. *Discussion par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (13e séance) (voir Doc. 16361, rapport de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, rapporteure: Mme Petra Bayr). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (13e séance).
Voir également la Recommandation 2306 (2026).

nationale de sélection avait été largement dominée par des représentant·es 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 de la décision du Comité des Ministres du 7 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, devraient 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 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 monde universitaire;

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 de sélection 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 à ce dernier son avis sur tout·e 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 ainsi que 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 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 ou elles seraient élus. Comme ils ou elles seront 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 ou elles 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'évaluation 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 devraient comporter au moins un ou une candidat·e du sexe sous-représenté.

11. L'Assemblée est profondément préoccupée par les retards pris dans la présentation des listes de candidat·es par certains États parties, 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·e 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 délai supplémentaire maximal d'une année 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 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 de 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·e des trois candidat·es figurant sur la liste se retire avant que la recommandation de la commission sur l'élection des juges 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 candidat·es 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 vitæ des candidat·es;

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

13.4. encourage les institutions nationales des droits humains, 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 continus 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, dans ses avis aux gouvernements et ses observations écrites à l'Assemblée, toute lacune qu'il a constatée dans les procédures nationales de sélection spécifiques;

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 qu'un·e juge doit également posséder les qualifications requises par l'article 21.1 de la Convention;

13.9. rappelle qu'un·e ancien·e juge est soumis·e à la Résolution de la Cour sur l'éthique judiciaire et qu'il ou elle devrait, 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 potentiels, conformément à la décision du Comité des Ministres du 7 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.