

LE RENOUVELLEMENT TRIENNAL DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

En 1998, lors de l'entrée en fonction de la nouvelle Cour, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe avait, en application de l'article 23(2) de la Convention, procédé au tirage au sort des mandats qui viendraient à échéance le 31 octobre 2001. Sur un total de 39 juges élus à l'époque, 19 se virent assigner un mandat limité à trois ans. Il s'agissait en l'occurrence des juges élus au titre de l'Albanie, d'Andorre, de l'Autriche, de la Belgique, de Chypre, du Danemark, de l'Espagne, de la Hongrie, de l'Italie, de la Lettonie, du Luxembourg, de la Moldova, de la Roumanie, de Saint-Marin, de la Slovénie, de la Suisse, de la Turquie, de l'ex-République de Macédoine, de l'Ukraine.

Postérieurement à l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 furent élus deux nouveaux juges. Le premier, occupant le siège de la Russie, aurait dû l'être en 1998 dans la mesure où le pays était déjà partie contractante, mais par suite de péripéties diverses l'élection ne put avoir lieu que le 21 avril 1999 ⁽¹⁾. Le second, désigné au titre de la Géorgie, Etat nouvel adhérent, fut élu le 24 juin 1999 ⁽²⁾.

Le mandat du juge russe arrivera à échéance le 31 octobre 2004, celui du juge géorgien prendra fin le 23 juin 2003. La durée des deux mandats a été déterminée par tirage au sort. Il en sera de même lorsque seront désignés, le moment venu, les juges à élire au titre de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan.

(1) Dans un premier temps, la gestation de la liste des candidatures fut retardée par suite des enjeux de pouvoir auxquels elle donna lieu.

Dans un second temps, l'élection dut être reportée à raison du décès accidentel de l'un des candidats présentés.

Finalement après de nouveaux avatars, l'Assemblée parlementaire accorda sa confiance au candidat placé en troisième position par les autorités russes.

(2) L'Assemblée parlementaire vota massivement en faveur du candidat « officiel » présenté par la Géorgie. Mais force est néanmoins de constater que le scrutin n'a réuni que 99 votants, alors que pour la désignation du juge russe, il y a eu 162 votants. Il est vrai que l'élection du juge géorgien avait été programmée un jeudi à la fin du mois de juin, alors que celle du juge russe intervint un mardi, à la fin du mois de septembre...

A l'avenir, les renouvellements triennaux risquent donc fort de ne plus être à proprement parler des renouvellements par moitié, surtout si entre-temps des mandats de juges élus lors d'un tel renouvellement venaient à prendre fin prématurément pour cause de retrait ou de décès. La Convention n'attribue à l'Assemblée parlementaire qu'un pouvoir limité de modulation de la durée des mandats : l'article 23(3 et 4) ne l'autorise en effet qu'à réduire à trois ans ou à allonger à neuf ans les mandats de certains juges, en vue d'assurer, dans la mesure du possible, un renouvellement par moitié.

Le renouvellement triennal de 2001 aurait pu être précédé d'une élection partielle, mais celle-ci ne fut en définitive pas organisée. Le siège de l'Italie, devenu vacant, par suite du retrait de B. Conforti, n'a pas été repourvu immédiatement. Atteint par la limite d'âge de 70 ans le 3 septembre 2000, le juge italien est resté en fonction jusqu'à la fin de l'année 2000. Soumis à diverses pressions imputables à l'origine à l'Assemblée parlementaire, puis ensuite au gouvernement italien, le juge italien ne démissionnera pas en bonne et due forme, mais se contentera d'annoncer qu'il « n'entend pas rester en fonction jusqu'à son remplacement et donner effet à sa décision de retrait le 1^{er} janvier 2001 ». La situation ainsi créée résultait de l'attentisme des autorités italiennes qui n'avaient pas souhaité, dès courant 2000, présenter une liste de candidats : elles considéraient, somme toute, que M. Conforti pouvait demeurer en fonction jusqu'au 31 octobre 2001, c'est-à-dire jusqu'à l'âge de 71 ans. Mais à l'approche des élections législatives générales du printemps 2001, elles se ravisèrent et se décidèrent à présenter une liste de candidats le 27 décembre 2000.

Toujours est-il que depuis le 1^{er} janvier 2001 le siège du juge italien est vacant. Certes M. Conforti a continué à participer au règlement des affaires auxquelles il avait déjà pris part avant cette date. En l'occurrence, il a siégé en tant que juge « ordinaire » et non pas en tant que juge *ad hoc*. Pour prévenir une vacance prolongée du siège de l'Italie, qui n'aurait pas manqué de perturber le fonctionnement de la Cour, il a été décidé que le juge italien nouvellement élu entrerait en fonction sans tarder et non à la date du 1^{er} novembre 2001.

Lors de la séance de rentrée officielle de la Cour fin janvier 2001, le Président Wildhaber adressa un appel solennel aux gouvernements des Etats et aux parlementaires de l'Assemblée en faveur de la reconduction des juges sortants soumis à renouvellement. Cette demande s'appuyait explicitement sur un motif technique : la continuité du travail de la nouvelle Cour serait menacée si trop de juges

sortants n'étaient pas réélus, la période d'acclimatation qui s'imposerait à des juges non encore familiarisés avec les règles et méthodes de travail de la Cour porterait un coup quasi fatal à sa productivité⁽³⁾. Mais le souhait exprimé par le Président de la Cour se fondait aussi, implicitement, sur une autre considération : prévenir le risque politique pesant sur l'avenir de certains juges sortants, à savoir celui d'une non-reconduction comme candidat ou le cas échéant celui d'une non-réélection. A tout le moins, la non-reconduction « sanction » constituait pour l'un des juges sortants une hypothèse qui n'était pas purement académique.

La prise de position publique du Président Wildhaber est sans conteste méritoire et totalement désintéressée même si le juge suisse fait lui-même partie de la catégorie des juges sortants. D'aucuns pourraient néanmoins douter de son opportunité, voire même de son bien-fondé, en termes de compétence.

Postérieurement à l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, l'Assemblée parlementaire a adopté trois résolutions relatives aux modalités de sélection des candidats et à l'élection des juges. Ces trois textes s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie « activiste » développée par les parlementaires : l'élection des juges constitue en effet l'une des rares occasions importantes d'exercice d'un pouvoir de décision.

* La résolution 1200 (1999)1 (Election des juges à la Cour européenne des droits de l'homme) reconduit, pour l'élection de 2001, l'exigence du *curriculum vitae* modèle, dont l'utilité aurait été démontrée en 1998. Elle reprend également la procédure des auditions conférée à une sous-commission de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme : ladite procédure devra s'appliquer aux élections partielles des juges. Elle demande en outre l'établissement d'un calendrier de l'élection : le processus devrait être enclenché non dans la précipitation, mais avant l'expiration du (des) mandat(s).

(3) Régulièrement depuis 1999, le discours officiel met en avant la forte productivité de la nouvelle Cour. Une analyse plus circonstanciée et plus objective démontrerait cependant que ladite productivité mériterait d'être fortement relativisée; dès lors notamment (mais non exclusivement) que les chiffres retenus intègrent syncrétiquement les centaines d'affaires italiennes, portant sur le non-respect du délai raisonnable, qui naguère étaient réglées par le Comité des ministres.

Plus généralement, il n'est pas totalement acquis, en termes de productivité, que la nouvelle Cour ait été foncièrement plus active depuis fin 1998 que ne l'auraient été l'ancienne Commission, l'ancienne Cour et le Comité des ministres réunis.

* La recommandation 1429 (1999)1 (Procédure de nomination des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme au niveau national), qui tient compte de l'expérience de l'élection de 1998 et de renseignements fournis par un questionnaire d'enquête, traduit les préoccupations, voire les impatiences, de l'Assemblée quant aux conditions de sélection des candidats.

L'Assemblée est amenée à constater que le mode de sélection des candidats est très variable d'un pays à l'autre : le plus souvent d'ailleurs aucune règle n'est prévue pour le choix des candidats. De même, elle regrette qu'un grand nombre de gouvernements n'aient présenté aucune candidature féminine et qu'en outre les candidats présentés n'aient pas rempli toutes les conditions exigées en particulier du point de vue de leur expérience dans le domaine des droits de l'homme ou de leur connaissance suffisante de l'une ou de l'autre langue officielle du Conseil de l'Europe.

Partant, l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des ministres d'inviter les États à prendre des mesures destinées à garantir la transparence et la publicité de la procédure de sélection : d'une part les États devraient procéder à un appel à candidature dans la presse spécialisée afin de trouver effectivement les « éminents juristes » visés par l'article 21(1) de la Convention de sauvegarde; d'autre part les gouvernements nationaux devraient consulter leur Parlement lors de l'établissement de la liste nationale.

Parallèlement, l'Assemblée entend faire respecter par les listes de candidature les critères suivants : mixité des listes, présentation par ordre alphabétique, compétence linguistique des candidats, expérience dans le domaine des droits de l'homme, soit comme praticien soit comme militant. Dans sa réponse à l'Assemblée, le Comité des ministres acquiesce diplomatiquement à la plupart des recommandations émises; en particulier il souligne l'inopposabilité de l'ordre de préférence entre candidats établi par les États. En revanche, il oppose une fin de non-recevoir à la tentative d'immixtion de l'Assemblée dans la procédure nationale de sélection : il considère en effet que la consultation du Parlement national constitue une question ressortissant de la compétence nationale.

* La résolution 1232 (2000) intitulée « Limite d'âge de 70 ans pour l'exercice de la fonction de juge de la Cour européenne des droits de l'homme » est, en apparence, d'intérêt purement circonstanciel. Elle entend rappeler, à propos d'un juge ayant atteint la limite d'âge en cours de mandat (en l'espèce, M. B. Conforti), la nécessité de respecter scrupuleusement les dispositions de l'ar-

ticle 23 (6) de la Convention et, partant, de pourvoir immédiatement au remplacement du juge sortant. A vrai dire, l'Assemblée entend, aussi et surtout, éviter une prorogation de fait du mandat de M. Conforti jusqu'au 31 octobre 2001, fondée sur une application « libérale » de l'article 23 (7) de la Convention qui précise que « les juges restent en fonction jusqu'à leur remplacement ». Pour prévenir la reproduction d'une situation qu'elle juge préjudiciable à l'image de la Cour, l'Assemblée exhorte les parties contractantes à la Convention à soumettre des listes de candidatures en temps utile, c'est-à-dire au moins six mois avant le 70^e anniversaire des juges éventuellement concernés par la limite d'âge.

L'élection des membres de la Cour européenne des droits de l'homme, s'agissant des sièges concernés par le renouvellement triennal, a eu lieu les 24 et 25 avril derniers. A l'instar de la transmission des listes de candidatures, elle a été sujette à péripéties, voire à vicissitudes.

Le directeur général des droits de l'homme du Conseil de l'Europe avait demandé que la communication des listes de candidatures intervienne le 9 février 2001 au plus tard. Or trois Etats ne respectèrent pas cette date butoir : l'Autriche, l'Espagne, la Moldova déposèrent respectivement une liste le 26 février, le 9 mars, le 28 mars. Force est d'admettre qu'un tel dépassement du délai imparti fait plutôt désordre. Il en est de même, sinon davantage, des modifications apportées aux listes de candidats après leur transmission⁽⁴⁾. Ainsi, d'abord l'Albanie annonça le 13 mars le retrait d'un des candidats (M. G. Andoni) pour des motifs personnels, demeurés quelque peu mystérieux, et son remplacement par un nouveau candidat (M. Rrapi). Ensuite et surtout, la Moldova retira le 5 avril la liste présentée quelques jours plus tôt, suite à un changement de majorité politique se traduisant par l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement communiste. Il est vrai que la liste communiquée à fin mars se singularisait déjà en ce que la présentation de l'un des candidats était conditionnelle. En l'occurrence, la condition visait le juge sortant, M. T. Pantiru. Elle était formulée comme suit :

« Il incombe à M. Tudor Pantiru d'exécuter le point 3 de la décision n° 86 du 2 février 1999 du gouvernement de la Républi-

(4) Ne sont pas visées ici les modifications de détail opérées par Andorre et la Lettonie suite aux suggestions émises par le Comité des ministres à l'occasion des échanges informels sur les candidatures (voy. Doc. 8990, Partie I, Assemblée parlementaire).

que de Moldova concernant l'offre de meilleures conditions de vie, étant donné que suite à la décision n° 307 du 19 mars 1998 du gouvernement de la République de Moldova, il s'est vu accorder un appartement ».

En d'autres termes, la validité de la candidature du juge Pantiru était suspendue à la restitution d'un local à usage d'habitation. Le Comité des ministres aurait pu s'opposer au retrait et considérer qu'après transmission la liste de candidatures devenait irrévocable et intangible, sauf cas de décès. Par manque de courage politique, il ne l'a pas fait. De même, il aurait dû rayer d'un trait de plume le scénario de la candidature sous condition suspensive. Or, d'un point de vue pédagogique, pareille mesure de salubrité s'imposait, à destination de certaines « nouvelles démocraties » européennes, pour lesquelles l'Etat de droit n'est parfois qu'un slogan. Dans la mesure où les auditions des candidats commençaient au début avril, il était en toute hypothèse difficile d'admettre la transmission impromptue d'une nouvelle liste. L'élection du juge moldave est donc reportée en principe à la session de juin de l'Assemblée parlementaire. Celle-ci se prononcera aussi sur les candidatures présentées au nom de la Roumanie et de l'Ukraine. La repourvue de ces deux sièges de juge a en effet été reportée. D'une part la Commission d'audition n'a pu entendre, pour cause d'empêchement médical, l'une des candidates roumaines. D'autre part, la liste présentée par l'Ukraine a été affectée par le retrait de l'un des candidats et par l'empêchement médical d'un autre candidat, seul le juge sortant et candidat « officiel » demeurant épargné. La multiplication des empêchements ou/et défections de candidats présentés au titre de pays de l'Europe centrale et orientale est pour l'heure sans doute purement accidentelle : elle intriguerait toutefois si elle devait se répéter à l'avenir. En pareille hypothèse, elle jetterait à l'évidence une ombre supplémentaire sur un tableau d'ensemble qui suscite déjà nombre d'interrogations, voire même d'inquiétudes.

I. — Le destin des recommandations de l'Assemblée parlementaire

Dans l'ensemble ni les autorités nationales ni même les candidats n'ont accordé une attention très soutenue aux demandes exprimées ou réitérées par l'Assemblée parlementaire. Or dans la mesure où les parlementaires ne sanctionnent d'aucune manière les directives

adressées aux uns et aux autres ⁽⁵⁾, leur crédibilité se trouve sérieusement mise en cause : leur attitude reste purement velléitaire.

A. — *L'exigence de mixité des listes de candidats*

Toutes choses étant égales, la situation n'est pas plus brillante qu'elle ne l'était en 1998. Sur un total de dix-neuf listes en lice, cinq seulement ont une composition mixte avec généralement deux candidats pour une candidate (Saint-Marin, Lettonie, Roumanie, Danemark, République de Macédoine). Deux Etats ont présenté une liste uniquement féminine : la Bulgarie et l'Autriche. Pour ce dernier pays, la symbolique d'une telle option n'échappera à personne. Il s'agit d'une réponse (voire même d'un « coup ») politique à destination des « chers » partenaires de l'Union européenne au premier chef, dans le prolongement de la crise de l'année 2000 : la coalition gouvernementale a entendu montrer que la promotion des femmes aux responsabilités publiques ne constituait pas pour elle simplement un discours de circonstance. Enfin et surtout, douze Etats, c'est-à-dire deux tiers, n'ont retenu aucune candidate féminine (Espagne, Andorre, Moldova, Albanie, Italie, Hongrie, Suisse, Turquie, Luxembourg, Ukraine, Chypre, Slovénie). Autant dire que la cause de la promotion des droits des femmes, grand leitmotiv du Conseil de l'Europe, subit un sérieux camouflet. On ajoutera que, lorsque la liste est mixte, les chances d'élection d'une candidate féminine sont fort inégales. En l'espèce, elles ne sont réellement sérieuses que dans le cas de Saint-Marin (l'unique candidate est délibérément placée en tête de liste) et de l'ex-République de Macédoine (l'une des femmes présentées est le juge sortant). Par contre, pour la Lettonie, la Roumanie et même le Danemark, à bien des égards les candidatures féminines sont de second rang et de surcroît elles sont opposées à celle du juge sortant.

B. — *Les indications relatives à la procédure nationale de sélection des candidats*

La très grande majorité des Etats n'ont apporté aucune précision sur le processus de choix des candidats : ils se sont contentés de rappeler que les candidats sont présentés, sélectionnés ou désignés par le gouvernement.

(5) Voy. *infra*, III.

Par exception trois pays ont communiqué des explications relatives à la procédure du choix. La Slovénie a rappelé qu'en vertu de l'article 80 de la Loi constitutionnelle et de divers articles du règlement de l'Assemblée nationale, celle-ci avait désigné les trois candidates. La liste de présentation indique d'ailleurs le nombre des voix obtenues par chaque candidat.

Le Luxembourg a précisé qu'en application de la Recommandation 1429 (1999)¹ de l'Assemblée parlementaire, un appel à candidatures avait été lancé dans le *Mémorial* du Grand-Duché le 11 décembre 2000 et que le délai de candidature expirait le 5 janvier 2001. Les candidatures devaient être adressées au ministre de la Justice⁽⁶⁾. Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'appel à candidatures ne fut pas un grand succès, puisqu'un seul candidat se déclara, le juge sortant... En d'autres termes, les autorités luxembourgeoises durent convaincre, moyennant sans doute compensation, deux autres personnes en vue de compléter formellement la liste nationale.

La Moldova, quant à elle, fait savoir qu'en application de la Recommandation 1429 (1999)¹ de l'Assemblée parlementaire, une procédure spéciale de sélection avait été mise en place au plan national. Une commission, composée de représentants issus du monde judiciaire, du milieu académique, du Parlement et de la Présidence de la République, désignée par le gouvernement, était chargée de dresser une liste de candidats soumise à approbation du gouvernement.

Il apparaît donc que le Parlement n'est que très exceptionnellement l'instance qui décide; presque toujours les autorités gouvernementales, de manière à la fois discrétionnaire et occulte, maîtrisent le processus de sélection des candidats.

C. — *La présentation selon l'ordre alphabétique*

Les bulletins de vote distribués aux parlementaires identifient les candidats selon l'ordre alphabétique. En revanche, les Etats furent loin d'adhérer à un tel canevas : quatre cas de figure sont à distinguer.

(6) On rappellera que lors de la « campagne » 1998, c'est le ministre de la Justice en personne qui se porta candidat et qui, en définitive, devint le candidat « officiel » du gouvernement.

Un nombre non négligeable de pays optèrent pour un ordre de préférence explicite : le gouvernement indique que les candidats ont été classés par ordre de préférence (Suisse, Turquie, Albanie, Chypre, Danemark, Espagne, Lettonie).

Un nombre équivalent d'Etats adoptèrent un ordre de préférence implicite, mais non équivoque : la présentation des candidats ne suit par l'ordre alphabétique (Autriche, Saint-Marin, ex-République de Macédoine, Moldova, Roumanie, Slovénie).

Une proportion presque comparable de gouvernements retiennent le classement par ordre alphabétique, mais celui-ci est trompeur : il se trouve en effet que le candidat « officiel » a l'avantage de disposer d'un patronyme qui alphabétiquement lui permet de figurer en tête de liste (Hongrie, Andorre, Ukraine, Italie).

Rares enfin sont les pays qui précisent expressément que la présentation respecte l'ordre alphabétique (Bulgarie, Luxembourg).

D. — *Les connaissances linguistiques des candidats*

Dans l'idéal, il conviendrait que les candidats possèdent une connaissance avérée des deux langues officielles de la Cour, même si celle-ci était inégale. En tout état de cause, il est impératif, comme le rappelle la Recommandation 1429 (1999)¹, que tout candidat soit à tout le moins suffisamment familier de l'une des langues officielles. Si tel ne devait pas être le cas, la liberté de choix de l'Assemblée parlementaire s'en trouverait forcément obérée, voire hypothéquée, dès lors qu'elle ne peut décemment retenir un candidat dont le niveau linguistique en anglais ou en français serait faible, ou pire...

En 1998, les déficiences linguistiques de nombreux candidats, déjà révélées par leur *curriculum vitae*, se manifestèrent surtout lors de l'entretien préalable avec la Commission d'audition. Or la situation ne semble pas s'être sérieusement améliorée en 2001. Les craintes susceptibles d'être formulées seront peut-être d'autant plus vives que les informations relatives au niveau linguistique figurant sur le *curriculum vitae* des candidats résultent d'une auto-évaluation, subjective par la force des choses.

Les situations franchement aberrantes sont fort heureusement rarissimes : on notera cependant que deux candidats présentés par Saint-Marin ne connaissaient apparemment ni l'anglais ni le français. Les listes répondant peu ou prou à la « norme », c'est-à-dire

composées de candidats qui maîtrisent, soit totalement, soit très correctement les deux langues officielles sont loin d'être les plus nombreuses (Autriche, Italie, Suisse, Slovénie et, à un degré moindre, l'Espagne, le Luxembourg, la Lettonie). C'est dire que les cas de figure préoccupants, sans être rédhibitoires, sont majoritaires. En l'occurrence, il faut toutefois encore distinguer. Pour certains pays (Andorre, Hongrie, Bulgarie, Roumanie, Chypre, Macédoine, Albanie), les défaillances linguistiques sont circonscrites à un ou deux candidats par liste et surtout elles ne concernent que l'une des langues officielles. Pour d'autres pays, à l'inverse, le niveau linguistique affiché incite à la perplexité. C'est ainsi qu'aucun des candidats ukrainiens ne maîtrise le français, que s'agissant de la Moldova l'un des candidats ne pratique aucune des langues officielles, que les deux candidats danois autres que le juge sortant sont strictement monolingues, que les connaissances linguistiques des candidats tures, pour deux d'entre eux assurément, apparaissent aussi relatives en anglais qu'en français.

Le diagnostic ainsi établi doit forcément être nuancé. L'appréciation du niveau linguistique doit tenir compte entre autres de l'importance de l'Etat (petit ou grand pays) et de l'inexistence dans l'Etat en cause d'une langue officielle ou/et nationale qui serait le français ou l'anglais. Force est également de constater que le juge sortant a en principe l'avantage de bien maîtriser, à tout le moins, l'une des langues officielles de la Cour...

E. — *Le niveau de qualification technique*

Selon l'article 21 de la Convention européenne des droits de l'homme, les juges devront réunir les conditions exigées pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes possédant une compétence notoire.

L'application de cette exigence, rappelée par la Recommandation 1429 (1999)¹, comporte irrévocablement une part de subjectivité et même un risque de parti pris.

A vrai dire, pour être résolue, la difficulté supposerait une prise de position univoque sur la portée exacte de l'article 21⁽⁷⁾ : les qualifications requises doivent-elles être appréciées à l'aune d'un standard européen moyen à déterminer ou, au contraire, doivent-elles faire l'objet d'une vérification pays par pays, par renvoi aux canons

(7) Selon le rapport explicatif du Protocole n° 11.

nationaux? En d'autres termes, faut-il se fier ou non aux seules apparences? Les qualifications et titres professionnels n'ont pas nécessairement la même signification et la même valeur d'un pays à l'autre. Par exemple il y a avocat et avocat, professeur de droit et professeur de droit, etc. Le degré d'exigences pour ces activités n'est pas le même dans les quarante-trois pays membres du Conseil de l'Europe!

Dans ces conditions, il peut paraître présomptueux d'émettre une opinion qui soit suffisamment fondée. On remarquera malgré tout que 20 candidats sur un total de 57 ne répondaient que très approximativement aux conditions de qualification posées par l'article 21 de la Convention⁽⁸⁾. Sauf exception, ils figurent sur les listes présentées par des pays de l'Europe du Sud-Est ou/et des pays d'Europe centrale et orientale ou encore par des micro-Etats.

F. — *L'expérience dans le domaine des droits de l'homme*

Cette condition peut être satisfaite alternativement ou cumulativement par la preuve d'une expérience, soit académique, soit pratique. Elle peut l'être également par des activités, voire des responsabilités, de militant, au premier chef dans le cadre d'organisations non gouvernementales.

L'examen des *curricula vitae* des candidats révèle une situation plutôt inquiétante : un quart des candidats n'ont pu déclarer une expérience digne de ce nom dans le domaine des droits de l'homme; bien souvent même aucune activité du tout n'est mentionnée. Sans doute ce manque ou cette absence totale d'expérience sont-ils, sauf exception, imputables à des candidats dont les chances d'être élus sont objectivement quasi nulles ou très aléatoires⁽⁹⁾. Il n'en

(8) Albanie (un juge de district et un avocat); Andorre (deux avocats); Chypre (deux avocats); Saint-Marin (un conseiller juridique, un procureur); Roumanie (un maître de recherches, un juge administratif); Luxembourg (un fonctionnaire du Ministère); Lettonie (un procureur, un fonctionnaire du Ministère); Hongrie (un référendaire à la Cour suprême); Slovénie (un fonctionnaire à la Cour constitutionnelle); Turquie (deux fonctionnaires du Ministère); Ukraine (un avocat); Moldova (un juge judiciaire de juridiction inférieure).

(9) Tel était le cas : des 2^e et 3^e candidats de la Lettonie; des 2^e et 3^e candidats de l'Albanie; des 2^e et 3^e candidats d'Andorre; du 2^e candidat de Chypre; du 3^e candidat du Danemark; des 3 candidats de Saint-Marin; du 1^{er} candidat de l'ex-République de Macédoine; du 3^e candidat de l'Ukraine.

demeure pas moins que le constat de départ est plutôt désolant. Il l'est d'autant plus que, pour une autre dizaine de candidats, l'expérience officiellement affichée ne résiste guère à l'analyse. C'est ainsi notamment que divers candidats mettent uniquement en avant leur participation à des séminaires d'enseignement sur les droits de l'homme, comme par exemple la session d'été de l'Institut international des droits de l'homme... En fin de compte, un tiers des candidats ne répond pas à l'exigence d'expérience.

Considéré sous l'angle du militantisme, le bilan n'est pas nécessairement fort différent, même s'il n'est nullement acquis que l'activisme en matière de droits de l'homme constitue d'emblée une qualité indispensable à l'exercice de la fonction de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

Très peu de candidats (quatre au total) sont membres d'associations de promotion ou/et de défense des droits de l'homme⁽¹⁰⁾. Et encore, sauf exception, ne s'agit-il pas d'ONG « leaders » ou reconnues comme telles dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Est-ce à dire que les ONG ne constituent pas le tremplin idoine pour accéder à la candidature à l'élection à la Cour de Strasbourg? Certains pourraient être tentés de le croire...

II. — Le profil des candidats

A la différence de l'élection de 1998, aucun pays n'a présenté de candidat ayant la nationalité d'un autre Etat partie à la Convention européenne. C'est ainsi en particulier que Saint-Marin, dont le juge sortant est un ressortissant italien (M. P. Ferrari Bravo) n'a retenu que des candidatures nationales.

A l'avenir la Cour ne comprendra donc plus que deux juges de la même nationalité, en l'occurrence suisse (MM. Wildhaber et Caflisch).

←

Voy. toutefois *contra* : La candidate n° 1 de Saint-Marin sera élue.

Le candidat n° 1 de l'ex-République de Macédoine mettra en difficulté le juge sortant.

(10) M. Malas (Chypre) est président d'une ONG nationale depuis 22 ans. M. Delaporte (Luxembourg) a créé récemment une organisation de lutte contre le racisme. M. Macvi (Slovénie) est membre de la Section nationale de la Commission internationale de juristes. M^{me} Andreavska (ex-République de Macédoine) est membre d'une ONG de défense des droits des enfants.

Il est d'ailleurs fort probable que les Etats exigus soient de plus en plus portés à ne plus rechercher de candidats étrangers : la fonction du juge à la Cour européenne constitue en effet désormais un véritable enjeu politique national, et en toute hypothèse un poste convoité!

A. — *L'âge des candidats*

La majorité des candidats se situent dans la tranche d'âge des 45-55 ans. Ce constat n'appelle aucun commentaire, si ce n'est que les Etats semblent délibérément ou inconsciemment privilégier le paramètre de la « force de l'âge ».

A l'occasion, toutefois, ils n'ont pas hésité à présenter des candidats, soit susceptibles d'être concernés en cas d'élection par la règle des 70 ans, soit relativement jeunes.

L'Assemblée parlementaire aurait pu, explicitement ou implicitement, établir une condition d'éligibilité de fait, en considérant que les personnes qui seraient frappées par la limite d'âge avant la fin de leur mandat devraient être écartées. A la fois pour des raisons politiques et de décence, elle ne l'a pas fait. En revanche, elle a imposé aux candidats qui, au 1^{er} novembre 2001 auraient déjà 64 ans, de signer une lettre de renonciation attestant qu'ils quitteront leur fonction lorsqu'ils seront atteints par la limite d'âge. A l'évidence, l'Assemblée parlementaire a souhaité prévenir le renouvellement d'une situation analogue à celle ayant affecté fin 2000 la repourvue du siège de l'Italie.

Les candidats dont le soixante-dixième anniversaire sera antérieur au 31 octobre 2007 sont au nombre de cinq : M. Krafft, L. Wildhaber, A. Cassese, L. Loucaides, A. Pastor-Ridrejo. Leur situation respective n'est toutefois pas tout à fait comparable. En effet, pour le juge chypriote, le dépassement de l'âge limite ne serait que de 28 jours, alors que pour MM. Krafft, Wildhaber, Cassese, il atteindrait de 9 à 10 mois selon le cas. Quant à l'actuel juge espagnol l'écart serait considérable, en l'occurrence plus de cinq ans.

En acceptant de se prononcer sur la liste présentée par l'Espagne, l'Assemblée parlementaire accepte donc qu'un juge soit élu pour un mandat d'à peine un an et demi. Un tel choix n'est sans doute pas des plus judicieux, institutionnellement parlant, puisqu'il revient à admettre la délivrance au profit des juges sortants d'un « bâton de maréchal ». Cela étant, on peut concevoir que l'Assemblée n'ait pas

voulu faire preuve de rigueur excessive à l'égard d'un juge auquel le tirage au sort de 1998 avait été défavorable.

La catégorie des candidats âgés de 40 ans au plus comprend également cinq noms : le plus jeune d'entre eux n'ayant pas encore trente ans ⁽¹¹⁾. En l'espèce, il ne s'agit pas systématiquement de candidatures de figuration, dès lors que deux candidats avaient des chances sérieuses (M^{mes} Muraloni et Bertalogni) et qu'un candidat (M. Ruiz-Jarabo) apparaissait comme un candidat de relève ⁽¹²⁾.

B. — *Les candidats « récidivistes »*

La reconduction des juges sortants a été quasi automatique à l'exception de M. Fuhrmann (Autriche) qui a été « victime » du changement de majorité gouvernementale intervenu fin 1999. Quant à M. Ferrari Bravo (Saint-Marin) l'argument de l'âge (68 ans en août prochain) a sans doute facilité sa non-reconduction étant donné que le gouvernement de la République entendait éliminer toute concurrence avec la candidate « officielle ».

Seuls six Etats ont présenté à nouveau des candidats battus en 1998 ⁽¹³⁾. Mais un seul d'entre eux l'a fait en reconduisant à l'identique la liste précédente (le Danemark). De même, seul un ancien membre de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme (M. Perenic) est resté en lice au titre de la Slovénie.

C. — *Le cursus professionnel des candidats*

Les *curricula vitae* rédigés par certains candidats s'apparentent à de véritables tableaux d'honneur auto-érigés, comparables aux alignements de médailles sur la poitrine des défunts maréchaux soviétiques.

En considérant l'activité principale ou/et dominante en durée, il est possible de distinguer quatre catégories professionnelles numéri-

(11) P. Ruiz-Jarabo (39 ans) — Espagne; E. Bertalogni (40 ans) — Autriche; A. Muraloni (40 ans) — Saint-Marin; P. Milhăi (39 ans) — Moldova; S. Harbacevica (28 ans) — Lettonie.

(12) Pour 2002, en cas de réélection du juge espagnol sortant, voy. *infra*, III.

(13) Andorre (M. Sansa Torrès); Moldova (M. Panduraru); Luxembourg (M. Delaporte); Turquie (M. Alp Durak); Slovénie (M. Pérenic); Danemark (M^{me} Smith, M. Haagen-Jensen).

quement quasi-équivalentes ⁽¹⁴⁾ : fonctions judiciaires (16 candidats), fonctions académiques (13 candidats), activités dans haute fonction publique nationale, affaires étrangères ou justice (15 candidats), professions juridiques privées : avocat, notaire, conseil juridique (13 candidats).

Aucun candidat ne mentionne une activité professionnelle qui ne relèverait pas de l'une ou l'autre des catégories susvisées.

D. — *Les activités politiques*

Le *curriculum vitae* modèle élaboré par l'Assemblée parlementaire invite les candidats à distinguer deux séries d'informations, la détention des mandats politiques d'une part, l'affiliation partisane d'autre part.

Au vu d'une simple analyse statistique, un constat s'impose : très peu de candidats sont apparemment impliqués dans la vie politique ou/et partisane ⁽¹⁵⁾.

En ce qui concerne la détention de mandats parlementaires ou de responsabilités gouvernementales, un seul candidat (M^{me} Muraloni — Saint-Marin) est encore parlementaire en exercice, les autres, les juges sortants de la Bulgarie, de la Hongrie, de la Lettonie, de l'Ukraine et du Luxembourg rappellent les responsabilités politiques qui furent les leurs au début des années quatre-vingt-dix ⁽¹⁶⁾. Curieusement, le juge sortant moldave fait figurer son ancien mandat parlementaire dans la rubrique « fonctions judiciaires »!

L'engagement partisan des candidats est encore moins intense : deux candidats, candidates en l'occurrence, déclarent une appartenance partisane : l'une est d'ailleurs présidente de son parti ⁽¹⁷⁾. Tous les candidats, qui par le passé avaient exercé des fonctions parlementaires ou gouvernementales, ont apparemment résilié toute affiliation partisane. Une telle constatation incite malgré tout, à la

(14) Force est cependant de reconnaître que la propension des candidats à fournir des renseignements exhaustifs (mais néanmoins synchrétiques) n'autorise que des conclusions approximatives.

(15) On notera toutefois que de très nombreux candidats, en l'occurrence la moitié d'entre eux, ne répondent pas à la question posée, *a priori* parce qu'ils la considèrent comme sans objet. Une réponse négative expresse aurait sans doute été préférable!

(16) Sur ce point, voy. J.-F. FLAUSS, « Radioscopie de l'élection de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, n° 35, juillet 1998, pp. 435-464.

(17) M^{me} Mularoni (Saint-Marin) présidente du parti de l'Alliance populaire.

M^{me} Harbaevica (Lettonie) membre du parti populaire.

perplexité lorsqu'on connaît l'emprise partisane sur la vie publique dans nombre de pays... ainsi que sur la procédure de désignation des candidats-juges.

En tout état de cause, le désengagement ou l'indifférence partisane des candidats gagneraient à être affichés avec davantage de conviction : en effet, là encore, plus de la moitié des *curricula vitae* ne contiennent aucune indication.

E. — *L'équivalence des candidatures*

Bien que non formulée expressément par l'Assemblée parlementaire, l'exigence de listes de candidatures suffisamment équilibrées constitue un élément qui conditionne très fortement la faculté de choix du collège électoral. En effet, il n'est guère concevable, objectivement, qu'un candidat de valeur opposé à deux « colistiers » de « second rang » ne l'emporte pas : il en va à la fois de la crédibilité de l'Assemblée et de la Cour.

Sans verser dans le procès d'intention, force est malgré tout de constater que nombre de listes sont déséquilibrées : relativement souvent un candidat, voire même deux candidats sont de simples figurants ou/et faire-valoir. Or, sauf exception, un tel cas de figure n'est pas fortuit ; il est entièrement prémédité aux fins notamment de valoriser le candidat « officiel », explicitement ou implicitement désigné.

Certes, les « petits » pays ou/et les « nouvelles démocraties » européennes éprouvent d'indéniables difficultés pour présenter des candidats de valeur, à partir du moment où ils écartent le recours à des candidats ressortissants d'autres Etats contractants ou d'Etats tiers à la Convention.

En tout état de cause, l'élection des juges est prédéterminée à 90 % à tout le moins. Et dans la mesure où l'Assemblée ne peut décemment et réellement exercer un choix exempt de toute hypothèque, uniquement lorsque la liste est équilibrée, cela revient à dire que les Etats jouant le jeu s'exposent à des résultats qu'ils ne souhaitent pas nécessairement à l'origine. Une fois de plus, les « mauvais élèves » de la classe européenne sont récompensés...

Autant dire que les rédacteurs du futur Protocole « 11bis » seraient bien inspirés d'envisager un abandon ou à tout le moins un aménagement de la règle accordant un siège de juge à tout Etat partie à la Convention.

In concreto, la détermination de l'équivalence des candidatures comporte naturellement une part de subjectivité; de surcroît, rares sont les listes pour lesquelles les trois candidats apparaissent interchangeable (Suisse, voire Autriche).

L'exigence d'équilibre dans la composition des listes n'implique d'ailleurs pas forcément l'équivalence parfaite entre les candidatures : elle suppose seulement que, compte tenu notamment de l'âge respectif des candidats, il n'y ait pas de distorsion trop criante entre les profils des candidats ⁽¹⁸⁾.

La présence du juge sortant sur la liste constitue *a priori* un facteur de déséquilibre, mais tel n'est cependant pas toujours le cas : en effet la candidature du juge sortant peut-être contrebalancée par celle d'un, voire de deux postulants, qui pourraient être mis sur un pied d'égalité avec le juge sortant si précisément ce candidat se trouvait privé de la qualité de membre en exercice de la Cour ⁽¹⁹⁾.

Les listes déséquilibrées, majoritaires en nombre ⁽²⁰⁾, se caractérisent par la présence d'un candidat dont la stature domine celle des deux autres; ces derniers étant assimilables à des comparses, voire à de simples figurants. Dans tous les cas, c'est au juge sortant que revient cette position dominante ⁽²¹⁾. Les Etats en cause suivent donc fidèlement le mot d'ordre du Président de la Cour : la reconduction des sortants. A tout le moins, ils s'appliquent à faire le nécessaire, en amont de la procédure d'élection, pour qu'il en soit de la sorte.

III. — Le scrutin d'élection des juges

L'élection des juges moldave, ukrainien et roumain ayant été différée, le scrutin ne portera plus que sur seize sièges. Elle a été précédée, comme en 1998, de l'audition des candidats par la sous-Commission pour l'élection des juges, composée d'un président et de quatorze membres, désignés à la proportionnelle des groupes politiques de l'Assemblée. La composition du comité d'audition traduit la volonté d'assurer la représentation du maximum d'Etats

(18) Cette condition semble remplie s'agissant par exemple des listes de l'Italie, de l'Espagne, du Danemark.

(19) En ce sens, voy. les listes de la Suisse, de la Slovénie et à un titre moindre, de la Hongrie, de l'ex-République de Macédoine.

(20) En ce sens, les listes de l'Albanie, de la Lettonie, de Saint-Marin, du Luxembourg, d'Andorre, de Chypre, de la Moldova, de la Turquie, de l'Ukraine.

(21) Sauf bien entendu, s'il n'est plus candidat...

membres et, semble-t-il, de ménager un équilibre entre les « grands », « moyens » et « petits » pays ainsi qu'entre les Etats dont le siège du juge est soumis à renouvellement et ceux pour lesquels il ne l'est pas.

Aucune personnalité de premier plan ne figure dans le comité d'audition, qui par ailleurs ne comprend que trois femmes... circonstance qui illustre bien la difficulté à mettre en œuvre le principe de parité au sein même d'une Assemblée qui a pourtant érigé l'égalité représentation des femmes et des hommes en credo!

A. — *Les résultats de l'élection*

Onze juges furent élus au premier tour de scrutin et cinq au second. Près de 200 parlementaires, sur un effectif total de 301 participèrent à ces deux tours de scrutin⁽²²⁾. Un tel absentéisme ne constitue naturellement pas une circonstance de nature à renforcer la légitimité politique des juges.

Tous les juges sortants furent réélus au premier tour, à l'exception de trois d'entre eux qui furent soumis à ballottage, plus ou moins serré selon le cas, mais néanmoins élus au second tour⁽²³⁾.

Les scores obtenus par les candidats élus furent, du moins dans le cadre de l'élection au premier tour, généralement flatteurs. Les candidats les « mieux » élus étant M^{me} Mularoni (Saint-Marin) à égalité avec M. Loucaides (Chypre) suivis de très près par M. Traja (Albanie), M. Turmen (Turquie), M. Wildhaber n'arrivant qu'en septième position. Au premier tour, les élections les plus disputées, toutes proportions gardées, furent celles des juges sortants de l'Espagne et surtout de l'ex-République de Macédoine⁽²⁴⁾.

Les résultats enregistrés sont en définitive conformes aux prévisions faites par les milieux dits bien informés⁽²⁵⁾. Ils le sont à une

(22) Les représentants de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, pays qui n'ont pas encore ratifié la Convention de sauvegarde, n'ont pas pris part au vote.

(23) Il s'agit respectivement de M^{me} Boutusharova-Dorcheva (Bulgarie) à laquelle manquaient cinq voix, mais qui fut confortablement réélue au second tour; de M. Zupancic (Slovénie) qui échoua lors du premier tour également pour cinq voix, mais en étant sérieusement accroché par M. Pérenic; de M. Fischbach (Luxembourg) qui de manière surprenante, se retrouvera à égalité de voix avec son premier « challenger ».

(24) M. Pastor-Riduejo obtint 115 voix pour une majorité fixée à 85; M^{me} Caca-Nikolovska ne dépasse la majorité requise que de cinq voix.

(25) Pour autant naturellement qu'une telle précision ait été concevable. Ainsi s'agissant de l'Autriche, c'est paradoxalement la candidate de prime abord la « moins

exception près, mais quelle exception ! Elle concerne l'élection du juge italien. M. Cassese, en ballottage apparemment favorable à l'issue du premier tour, est battu au second tour par le candidat placé en troisième position sur la liste (M. Zagrebelsky) et même distancé par l'autre colistier (M. Malinconico). Que M. Cassese n'ait pas été élu au premier tour était déjà en soi une curiosité, mais qu'il soit balayé au second tour constitue une énorme surprise. A l'évidence, l'ancien président du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie a été victime d'une manœuvre politique initiée par une partie du gouvernement italien, en clair, l'aile la plus à gauche.

En écartant ainsi M. Cassese, l'Assemblée parlementaire a sans doute « péché contre l'esprit » au sens de la formule évangélique ⁽²⁶⁾. En tout état de cause, elle prive la Cour d'une personnalité de premier plan qui, de surcroît, aurait très bien pu devenir à l'avenir son président.

Pour l'observateur extérieur, il n'est bien évidemment pas possible de mesurer les tenants et la couleur politique des déplacements de voix constatés lors du second tour ⁽²⁷⁾. Tout au plus peut-il noter qu'au second tour, tous les candidats élus ont profité d'un déplacement de voix en leur faveur oscillant entre 40 et 50 suffrages.

←

bien armée » qui l'emportera en définitive. Faut-il voir dans ce choix une manœuvre machiavélique de l'Assemblée ou au contraire une concession à l'air du temps (ou les deux à la fois ?). M^{me} Steiner, avocat de son état (qui ne figurait qu'en troisième position sur la liste), a été peut-être préférée en raison de ses activités en relation avec la représentation des victimes de l'Holocauste, avec le contentieux de la restitution des biens spoliés, avec la défense des travailleurs forcés de la Deuxième Guerre mondiale.

(26) Le diable étant aussi dans le détail, on s'étonnera de la mention que l'Assemblée a cru utile d'insérer dans le C.V. à remplir par les candidats et relative à leur engagement de fixer leur résidence à Strasbourg en cas d'élection. Autant qu'il semble, l'obligation de résidence pour les juges constitue une exigence statutaire, et non une clause « contractuelle ». Par ailleurs, l'Assemblée a-t-elle été assez naïve pour imaginer qu'un candidat déclarerait qu'il ne fixerait pas sa résidence à Strasbourg ! La seule explication susceptible de donner un sens à l'engagement exigé serait que l'Assemblée n'entendrait pas admettre qu'un juge puisse fixer sa résidence de l'autre côté du Rhin, en territoire allemand, nonobstant une localisation géographique très proche du Palais des droits de l'homme.

(27) Tout comme il doit se résigner à remarquer, dans une perspective purement quantitative, que le nombre des bulletins blancs et nuls a constamment été (à l'exception du vote du second tour concernant le siège italien) de l'ordre de 25 bulletins.

B. — *Les suites de l'élection*

La composition de la Cour n'a pas fondamentalement été renouvelée par le scrutin d'avril 2001. C'est le moins que l'on puisse dire!

Dans la mesure où les juges sortants rééligibles ont été, à une exception près, réélus, la moyenne d'âge de la Cour demeure pratiquement inchangée. En effet, l'élection de juges relativement jeunes au titre de l'Autriche (45 ans) et de Saint-Marin (40 ans) ainsi que le départ de MM. Conforti et Ferrari-Bravo sont contrebalancés par le vieillissement de trois ans affectant les juges réélus.

Autant dire que les conclusions esquissées en 1998 ⁽²⁸⁾ demeurent, *mutatis mutandis*, d'actualité, si ce n'est cependant que la Cour perd les deux personnalités italiennes sus-nommées et que l'envergure des nouveaux élus reste à prouver. En l'absence de changements notables quant à l'identité des juges, il faut s'attendre, en bonne logique, à ce que les fonctions de responsabilités et protocolaires, au sein de la Cour (présidence, vice-présidence notamment) conservent leurs titulaires actuels, pour autant que ces derniers n'entendraient pas y renoncer.

La confiance accordée aux juges sortants en 2001 constitue une option très compréhensible et même fort louable. Elle comporte toutefois un risque d'effet pervers si à l'avenir le renouvellement des juges sortants (rééligibles) devenait une pratique coutumière. En effet, avec la possibilité de renouvellement des mandats, sans limitation de nombre, il n'est pas complètement exclu que les juges élus en 1998 puissent bénéficier d'une pérennisation dans la fonction, qui les amènerait, par la force des choses, à devenir les piliers de l'institution. Eu égard à l'âge de certains des juges élus en 1998, ceux-ci pourraient donc espérer approcher, voire égaler les fameux records de longévité tant décriés, à juste titre, à l'époque de l'ancienne Cour.

Mais il y a plus inquiétant... Le processus électoral de 2001 confirme en effet, si besoin était, que la dévolution de la fonction de juge n'est pas nécessairement optimisée par rapport au but recherché. Sans doute serait-il absurde de vouloir sacrifier abusivement à l'illusion saint-simonienne des « compétences ». Mais qu'on le veuille ou non, que cela plaise ou non, la Cour de Strasbourg ne pourra pleinement devenir le juge suprême des droits de l'homme en

(28) *Rev. trim. dr. h.*, n° 35, 1998, pp. 435-464.

Europe ⁽²⁹⁾ — et soutenir la comparaison avec son homologue de Luxembourg — qu'à condition de profiter d'un recrutement privilégié à l'excès... l'excellence.

Jean-François FLAUSS
*Professeur à l'Université
de Lausanne*



(29) En ce sens l'option préconisée dans le Document de réflexion préparé par le Secrétariat du Conseil de l'Europe sur « l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme » — 8 février 2001, D.G. (2001) 02, p. 7.