

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. **XII-bis**  
N. **79**

## **ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2248 (2018)

Procedura di elezione dei giudici alla  
Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

—————  
*Trasmessa il 4 dicembre 2018*  
—————

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2248 (2018)<sup>(1)</sup>

### Procedure for the election of judges to the European Court of Human Rights

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly considers that the election of the best qualified judges to the European Court of Human Rights (« the Court »), based on clear criteria and following a fair and objective procedure, is one of its most important tasks. The quality of the selection procedure at national level and of the election procedure before the Assembly has a direct impact on the independence and impartiality of the judges, which in turn ensure public confidence in the Court; and it conditions the judges' democratic legitimacy as the guardians of fundamental rights and freedoms in Europe.

2. The Assembly recalls that Article 22 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, « the Convention ») lays down a co-decision procedure for the election of judges: it is up to the High Contracting Parties, assisted by the Advisory Panel of Experts (« Advisory Panel »), to submit three candidates, each of whom

must fulfil the eligibility criteria laid down in Article 21; and it is for the Assembly, assisted by its Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights (« Committee on the Election of Judges ») to elect the most qualified of the three candidates.

3. The Assembly notes that considerable progress has been made regarding national selection procedures. It welcomes, in particular, the contribution of the Advisory Panel set up by the Committee of Ministers in 2010 (CM/Res(2010)26) to assist the High Contracting Parties in establishing shortlists of three qualified candidates. In addition, the Committee of Ministers adopted Guidelines on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights (CM(2012)40), which lay down a set of reasonable procedural requirements and selection criteria.

4. The Assembly's own procedures have also evolved considerably, in particular through the establishment of a dedicated committee on the election of judges, the extension of the duration of interviews, and through the clarification of selection criteria and procedural rules and requirements, regarding, in particular, gender balance and language skills.

5. The European Court of Human Rights, in two Advisory Opinions in 2008

---

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 23 November 2018 (see Doc. 14662, report of the Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, rapporteur: Mr Boriss Cilevičs).*

and 2010, recognised the Assembly's right to stipulate additional requirements for the selection of judges, in particular those on gender balance and language skills, in the interest of the proper functioning of the Court. The Court also recalled that the Assembly must «ensure in the final instance that each of the candidates on a given list fulfils all the conditions laid down by Article 21.1, in order for it to preserve the freedom of choice conferred on it by Article 22, which it must exercise in the interests of the proper functioning and the authority of the Court».

6. The current framework for the election of judges is laid down in a number of Assembly resolutions and recommendations, which were adopted over a period of more than twenty years:

Recommendation 1295 (1996) and Resolution 1082 (1996) on the procedure for examining candidatures for the election of judges to the European Court of Human Rights;

Recommendation 1429 (1999) on national procedures for nominating candidates for election to the European Court of Human Rights;

Resolution 1200 (1999) on the election of judges to the European Court of Human Rights;

Recommendation 1649 (2004) and Resolution 1366 (2004) on candidates for the European Court of Human Rights;

Resolution 1426 (2005) on candidates for the European Court of Human Rights;

Resolution 1432 (2005) on the procedure for elections held by the Parliamentary Assembly other than those of its President and Vice-Presidents;

Resolution 1627 (2008) on candidates for the European Court of Human Rights;

Resolution 1646 (2009) on the nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights;

Resolution 1764 (2010) on national procedures for the selection of candidates for the European Court of Human Rights;

Resolution 1841 (2011) «The amendment of various provisions of the Rules of Procedure of the Parliamentary Assembly – implementation of Resolution 1822 (2011) on the reform of the Parliamentary Assembly»;

Resolution 2002 (2014) on the evaluation of the implementation of the reform of the Parliamentary Assembly.

7. Possible further improvements of the procedure for the election of judges to the Court have recently been discussed both at intergovernmental level, under the auspices of the Committee of Ministers, and in the Assembly's Committee on the Election of Judges. Relevant proposals aim at strengthening co-operation between the Committee on the Election of Judges and the Advisory Panel; at improving the functioning of the Committee on the Election of Judges, including by increasing the transparency of proceedings and by codifying substantive selection criteria in more detail; and at streamlining the election procedure in the Assembly in different ways.

8. In view of these proposals, but mindful also of the fact that the election procedure as it has evolved over time has generally resulted in the election of highly qualified and well-respected judges, the Assembly considers that the following modifications of the procedure for the election of judges ought to be made:

8.1. the Chairperson or a representative of the Advisory Panel shall be invited by the Chairperson of the Committee on the Election of Judges to explain the reasons for the Panel's views on candidates, during the briefing sessions scheduled before each set of interviews;

8.2. a list of candidates shall be rejected when:

8.2.1. not all of the candidates fulfil all the conditions laid down by Article 21.1;

8.2.2. the national selection procedure did not fulfil minimum requirements of fairness and transparency;

8.2.3. the Advisory Panel was not duly consulted;

8.3. the Committee on the Election of Judges shall decide on a proposal to reject a list of candidates by a majority of the votes cast;

8.4. members of the Committee on the Election of Judges from the country whose list is under consideration shall not have the right to vote in the Committee on the Election of Judges, either on a possible rejection of their country's list or on the expression of preferences among candidates.

9. The Assembly invites:

9.1. the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs to consider those proposed changes in the election procedure before the Assembly that would require amendments to the Rules of Procedure and to submit any such proposals to the Assembly in due course; and to consider ways and means to guarantee high attendance in the Committee on the Election of Judges;

9.2. the Secretary General of the Assembly to publish, upon completion of the above-mentioned revision process [paragraphs 8.1 and 8.2], a consolidated information document reflecting the election procedure before the Committee on the Election of Judges and the Assembly.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2248 (2018) <sup>(1)</sup>

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

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire estime que l'une de ses attributions primordiales est d'élire les juges les plus qualifiés à la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »), sur la base de critères clairs et d'une procédure équitable et objective. La qualité de la procédure de sélection au niveau national et de la procédure d'élection à l'Assemblée a une incidence directe sur l'indépendance et l'impartialité des juges, qui assurent ainsi la confiance du public dans la Cour; elle fonde la légitimité démocratique des juges, gardiens des libertés et droits fondamentaux en Europe.

2. L'Assemblée rappelle que l'article 22 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, « la Convention ») fait de l'élection des juges une procédure de codécision: les Hautes Parties contractantes, appuyées par le Panel consultatif d'experts (« Panel consultatif »), soumettent trois candidatures, dont chacune doit satisfaire aux critères d'éligibilité définis à l'article 21; et l'Assemblée, appuyée par la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des

droits de l'homme (« com mission sur l'élection des juges ») élit la candidate ou le candidat qu'elle juge le ou la plus qualifié(e) des trois.

3. L'Assemblée observe des progrès considérables dans les procédures nationales de sélection. Elle se félicite en particulier de la contribution du Panel consultatif créé par le Comité des Ministres en 2010 (CM/Res(2010)26) pour assister les Hautes Parties contractantes dans la préparation des listes restreintes de trois candidatures présentant les qualifications requises. Le Comité des Ministres a par ailleurs adopté 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), qui définissent des exigences de procédure et des critères de sélection raisonnables.

4. Les procédures ont considérablement évolué aussi à l'Assemblée, en particulier avec la création d'une commission dédiée à l'élection des juges, l'allongement de la durée des entretiens et la clarification des critères de sélection, des règles de procédure et des exigences concernant notamment l'équilibre entre les sexes et les langues à maîtriser.

5. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu dans deux avis consultatifs de 2008 et 2010 le droit que possède l'Assemblée de fixer des exigences additionnelles de sélection des juges, en particulier en ce qui concerne l'équilibre entre les sexes et les langues à maîtriser,

(1) Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 23 novembre 2018 (voir Doc. 14662, rapport de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, rapporteur: M. Boriss Cilevičs).

dans l'intérêt du bon fonctionnement de la Cour. Elle a également rappelé que l'Assemblée doit « s'assurer en dernière instance que tous les candidats figurant sur une liste remplissent toutes les conditions visées par [l'article 21.1], de façon à préserver le libre choix dont l'article 22 l'investit et qu'elle a pour mission d'exercer dans l'intérêt du bon fonctionnement et de l'autorité de la Cour ».

6. L'élection des juges est actuellement encadrée par un certain nombre de résolutions et de recommandations de l'Assemblée, adoptées sur une période de plus d'une vingtaine d'années:

Recommandation 1295 (1996) et Résolution 1082 (1996) sur la procédure d'examen des candidatures à l'élection de juge à la Cour européenne des droits de l'homme;

Recommandation 1429 (1999) sur la procédure de nomination des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme au niveau national;

Résolution 1200 (1999) sur l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme;

Recommandation 1649 (2004) et Résolution 1366 (2004) sur les candidats à la Cour européenne des droits de l'homme;

Résolution 1426 (2005) sur les candidats à la Cour européenne des droits de l'homme;

Résolution 1432 (2005) sur la procédure concernant les élections tenues par l'Assemblée parlementaire autres que celles de son Président et de ses Vice-Présidents;

Résolution 1627 (2008) sur les candidats à la Cour européenne des droits de l'homme;

Résolution 1646 (2009) sur la nomination des candidats et l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme;

Résolution 1764 (2010) sur les procédures nationales de sélection des candidats à la Cour européenne des droits de l'homme;

Résolution 1841 (2011) « La modification de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée parlementaire – mise en oeuvre de la Résolution 1822 (2011) sur la réforme de l'Assemblée parlementaire »;

Résolution 2002 (2014) sur l'évaluation de la mise en oeuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire.

7. D'autres améliorations possibles de la procédure d'élection des juges de la Cour ont récemment été envisagées au niveau intergouvernemental, sous les auspices du Comité des Ministres, et à la commission de l'Assemblée sur l'élection des juges. Ces propositions visent à renforcer la coopération entre la commission sur l'élection des juges et le Panel consultatif, à améliorer le fonctionnement de la commission sur l'élection des juges, notamment en rehaussant la transparence des procédures et en codifiant plus précisément les critères matériels de sélection, et à simplifier de diverses façons la procédure d'élection à l'Assemblée.

8. Au vu de ces propositions, mais gardant à l'esprit que la procédure qui s'est mise en place au fil du temps a dans l'ensemble conduit à l'élection de juges hautement compétents et respectés, l'Assemblée estime qu'il conviendrait de modifier comme suit la procédure d'élection des juges:

8.1. le/la président(e) ou un(e) représentant(e) du Panel consultatif est invité(e) par le/la président(e) de la commission sur l'élection des juges à exposer les motifs de l'avis du Panel sur les candidats aux séances d'information organisées avant chaque groupe d'entretiens;

8.2. une liste de candidats est rejetée:

8.2.1. si les candidats ne satisfont pas tous aux conditions définies à l'article 21.1;

8.2.2. si la procédure nationale de sélection n'a pas satisfait aux exigences minimales d'équité et de transparence;

8.2.3. si le Panel consultatif n'a pas été dûment consulté;

8.3. la proposition de rejet d'une liste de candidats par la commission sur l'élection des juges est adoptée à la majorité des voix exprimées;

8.4. les membres de la commission sur l'élection des juges originaires du pays dont la liste est examinée ne votent en commission ni sur le rejet éventuel de la liste de leur pays, ni sur les préférences à exprimer parmi les candidats qui y figurent.

9. L'Assemblée invite:

9.1. la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles à examiner les changements proposés dans la procédure d'élection à l'Assemblée qui nécessiteraient des amendements au Règlement, et à soumettre les propositions correspondantes à l'Assemblée en temps utile et à examiner les façons et les moyens de garantir une forte participation à la commission sur l'élection des juges;

9.2. le Secrétaire général de l'Assemblée à publier, à l'issue de la révision susmentionnée [paragraphes 8.1 et 8.2], un document de synthèse sur les procédures d'élection à la commission sur l'élection des juges et à l'Assemblée.



## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2248 (2018) <sup>(1)</sup>

#### Procedura di elezione dei giudici alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea Parlamentare ritiene che l'elezione dei giudici più qualificati alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (« la Corte »), basata su criteri chiari e su una procedura equa e obiettiva, sia uno dei suoi compiti più importanti. La qualità della procedura di selezione a livello nazionale e della procedura di elezione dinanzi all'Assemblea ha un impatto diretto sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici, che a loro volta garantiscono la fiducia dell'opinione pubblica nella Corte, e condiziona la legittimità democratica dei giudici quali guardiani dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa.

2. L'Assemblea ricorda che l'Articolo 22 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (STE n. 5, « la Convenzione ») prevede una procedura di co-decisione per l'elezione dei giudici: alle Alte Parti Contraenti, assistite dal Comitato Consultivo di Esperti (« Comitato Consultivo »), spetta la presentazione di tre candidati, ciascuno dei quali deve rispondere ai criteri di eleggibilità previsti dall'Articolo 21; ed è l'Assemblea, assistita dalla propria Com-

missione per l'Elezione dei Giudici alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (« Commissione per l'Elezione dei Giudici », che deve eleggere i più qualificati dei tre candidati.

3. L'Assemblea rileva che sono stati compiuti enormi progressi in merito alle procedure nazionali di selezione. Essa accoglie con favore, in particolare, il contributo del Comitato Consultivo istituito dal Comitato dei Ministri nel 2010 (CM/Res(2010)26), che assiste le Alte Parti Contraenti nella stesura delle liste ristrette di tre candidati qualificati. In aggiunta a ciò, il Comitato dei Ministri ha adottato Linee guida sulla selezione dei candidati alla carica di giudice presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CM(2012)40), che stabiliscono una serie di requisiti procedurali e criteri di selezione.

4. Anche le procedure dell'Assemblea si sono evolute in misura considerevole, in particolare con la costituzione di una commissione dedicata per l'elezione dei giudici, l'estensione della durata dei colloqui e la definizione dei criteri di selezione così come delle regole e degli standard procedurali, soprattutto in relazione all'equilibrio di genere e alle competenze linguistiche.

5. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in due Pareri Consultivi del 2008 e del 2010, ha riconosciuto il diritto dell'Assemblea di prevedere ulteriori requisiti di selezione dei giudici, in particolare quelli sull'equilibrio di genere e le competenze linguistiche, nell'interesse del cor-

(1) *Testo adottato dalla Commissione permanente, a nome dell'Assemblea, il 23 novembre 2018 (v. Doc. 14662, relazione della Commissione per l'Elezione dei Giudici alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, relatore: On. Boriss Cilevičs).*



retto funzionamento della Corte. La Corte ha anche ricordato che l'Assemblea deve « garantire in ultima istanza che ciascuno dei candidati di una determinata lista risponda a tutte le condizioni previste dall'Articolo 21.1, affinché possa mantenere la libertà di scelta ad essa conferita dall'Articolo 22, che deve essere esercitata nell'interesse del corretto funzionamento e dell'autorità della Corte ».

6. Il quadro che disciplina l'elezione dei giudici è delineato in una serie di risoluzioni e raccomandazioni dell'Assemblea, che sono state adottate lungo un periodo di più di venti anni:

Raccomandazione 1295 (1996) e Risoluzione 1082 (1996) sulla procedura di esame delle candidature per l'elezione dei giudici della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

Raccomandazione 1429 (1999) sulle procedure nazionali di nomina dei candidati per l'elezione alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

Risoluzione 1200 (1999) sull'elezione dei giudici alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

Raccomandazione 1649 (2004) e Risoluzione 1366 (2004) sui candidati per la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

Risoluzione 1426 (2005) sui candidati per la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

Risoluzione 1432 (2005) sulla procedura per le elezioni tenute dall'Assemblea Parlamentare che non siano quelle del suo Presidente e dei Vicepresidenti;

Risoluzione 1627 (2008) sui candidati per la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

Risoluzione 1646 (2009) sulla nomina dei candidati e l'elezione dei giudici alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

Risoluzione 1764 (2010) sulle procedure nazionali per la selezione dei candidati per la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

Risoluzione 1841 (2011) « Modifica di varie disposizioni del Regolamento dell'Assemblea Parlamentare – attuazione della Risoluzione 1822 (2011) sulla riforma dell'Assemblea Parlamentare »;

Risoluzione 2002 (2014) sulla valutazione dell'attuazione della riforma dell'Assemblea Parlamentare.

7. Di recente la possibilità di apportare ulteriori miglioramenti alla procedura per l'elezione dei giudici della Corte è stata oggetto di dibattito sia a livello intergovernativo, sotto l'egida del Comitato dei Ministri, che all'interno della Commissione dell'Assemblea per l'Elezione dei Giudici. Le proposte in materia sono volte a rafforzare la cooperazione tra la Commissione per l'Elezione dei Giudici e il Comitato Consultivo, a migliorare il funzionamento della Commissione per l'Elezione dei Giudici, anche aumentando la trasparenza delle procedure e codificando in modo più dettagliato i criteri materiali di selezione e a semplificare la procedura di elezione all'interno dell'Assemblea in diversi modi.

8. Alla luce delle suddette proposte, ma consapevole anche del fatto che la procedura elettiva si è evoluta nel tempo e si conclude generalmente con l'elezione di giudici molto qualificati e competenti, l'Assemblea ritiene che dovrebbero essere introdotte le seguenti modifiche della procedura per l'elezione dei giudici:

8.1. Il Presidente o un rappresentante del Comitato Consultivo è invitato dal Presidente della Commissione per l'Elezione dei Giudici a spiegare le ragioni delle opinioni del Comitato sui candidati, durante le sessioni informative previste prima di ogni gruppo di colloqui;

8.2. una lista di candidati è respinta quando:

8.2.1. non tutti i candidati soddisfano le condizioni stabilite dall'Articolo 21.1;

8.2.2. la procedura nazionale di selezione non ha soddisfatto i requisiti minimi di equità e trasparenza;

8.2.3. il Comitato Consultivo non è stato debitamente consultato;

8.3. la Commissione per l'Elezione dei Giudici decidere in merito a una proposta di rigetto di una lista di candidati a maggioranza dei voti espressi;

8.4. i membri della Commissione per l'Elezione dei Giudici del Paese la cui lista sia oggetto di esame non hanno diritto di voto all'interno della Commissione per l'Elezione dei Giudici, né sul possibile rigetto della lista del loro Paese né sull'espressione delle preferenze tra i candidati.

9. L'Assemblea invita:

9.1. la Commissione Regolamento, Immunità e Affari Istituzionali a prendere

in esame le proposte di modifica alla procedura di elezione dinanzi all'Assemblea che richiedano emendamenti del Regolamento e a presentare all'Assemblea tali eventuali proposte a tempo debito; valutare modalità per garantire un'alta partecipazione alle riunioni della Commissione per l'Elezione dei Giudici;

9.2. il Segretario Generale dell'Assemblea a pubblicare, a completamento del succitato processo di revisione [paragrafi 8.1 e 8.2], un documento informativo di sintesi sulle procedure di elezione dinanzi alla Commissione per l'Elezione dei Giudici e all'Assemblea.

PAGINA BIANCA



\*180122045170\*