



Strasbourg, le 13 décembre 2021

CDL-AD(2021)043

Avis no. 1060 / 2021

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

CHYPRE

AVIS

**SUR TROIS PROJETS DE LOI RÉFORMANT LE SYSTÈME
JUDICIAIRE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 129^e session plénière
(10-11 décembre 2021, Venise et en ligne)**

Sur la base des commentaires de

**M. Michael FRENDÓ (Membre, Malte)
M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)
M. Zlatko KNEŽEVIĆ (Membre, Bosnie-Herzégovine)**

Table des matières

| | | |
|------|---|----|
| I. | Introduction | 3 |
| II. | Analyse | 3 |
| A. | La nécessité d'une réforme judiciaire | 3 |
| B. | Le rétablissement de la Cour suprême constitutionnelle (CSC)..... | 4 |
| C. | Pas d'amendement constitutionnel | 6 |
| D. | Affectation des juges actuels de la CS à la nouvelle CS ou à la CSC | 7 |
| E. | Nomination des juges de la CSC et de la SC | 7 |
| F. | Nomination d'autres juges..... | 10 |
| III. | Conclusion | 12 |

I. Introduction

1. Par lettre du 22 septembre 2021, le ministre de la Justice et de l'Ordre public, Mme Stephie Dracos, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur trois projets de loi réformant le système judiciaire : le projet de loi intitulé Loi de 2021 sur le seizième amendement à la Constitution ([CDL-REF\(2020\)091](#)), le projet de loi intitulé Loi modifiant les lois relatives aux tribunaux de 1960 à (no 3) 2020 5 ([CDL-REF\(2020\)092](#)) et le projet de loi intitulé Loi modifiant le règlement d'acquisition des lois sur la justice (dispositions diverses) de 1964 à 2015 ([CDL-REF\(2020\)093](#)).

2. M. Michael Frendo, M. Martin Kuijer et M. Zlatko Knežević ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Le 18 novembre 2021, une délégation de la Commission composée de MM. Kuijer et Knežević, accompagnés de M. Schnutz Dürr du Secrétariat, s'est rendue à Nicosie et a eu des entretiens (dans l'ordre chronologique) avec le ministre de la Justice et de l'Ordre public, l' *Attorney General* (ci-après Procureur général) de la République de Chypre, la Commission des affaires juridiques du Parlement, le président et un membre de la Cour suprême de Chypre, le Président et les membres de l'Association des juges et le Président et les membres de l'Association du barreau de Chypre. La Commission de Venise souhaite exprimer sa gratitude aux autorités chypriotes pour l'excellente organisation de la visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des trois projets de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de la visite à Nicosie. La Commission a pris note d'un message du ministre de la Justice et de l'Ordre public, Mme Stephie Dracos, et elle a adopté l'avis lors de sa 129^e session plénière 10-11 décembre 2021 (Venise et en ligne).

II. Analyse

A. La nécessité d'une réforme judiciaire

6. Toutes les parties prenantes que la délégation a rencontrées à Nicosie, y compris celles représentant le pouvoir judiciaire, ont convenu que des réformes urgentes du système judiciaire étaient nécessaires dans le pays. À cet égard, divers interlocuteurs ont fait référence aux conclusions de rapports antérieurs, tels que le "*Functional Review of the Courts System of Cyprus*" de mars 2018 mené par l'Institut irlandais d'administration publique avec le soutien du Service d'appui aux réformes structurelles de la Commission européenne.¹

7. D'emblée, il convient de souligner que les problèmes rencontrés par le système judiciaire chypriote ne semblent pas liés à un manque d'intégrité ou d'indépendance des juges.² Au contraire, le principal problème est l'énorme arriéré d'affaires en instance devant les tribunaux et le temps moyen nécessaire pour obtenir une décision judiciaire définitive dans une affaire donnée.

1

[http://www.supremecourt.gov.cy/Judicial/SC.nsf/All/EBD26B775C1A627DC225843F0041884A/\\$file/Functional%20Review%20of%20Courts%20System%20of%20Cyprus%20\(IPA%20Ireland\)%20-%20Final%20Report%20March%202018.pdf](http://www.supremecourt.gov.cy/Judicial/SC.nsf/All/EBD26B775C1A627DC225843F0041884A/$file/Functional%20Review%20of%20Courts%20System%20of%20Cyprus%20(IPA%20Ireland)%20-%20Final%20Report%20March%202018.pdf)

² Sur le niveau d'indépendance judiciaire perçue, voir cependant le rapport de l'UE sur l'Etat de droit (https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report_en) et le Tableau de bord de la justice dans l'UE (https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en).

8. Une combinaison de facteurs est pertinente à cet égard, parmi lesquels les plus importants sont : l'augmentation significative du nombre de recours, la complexité accrue des affaires pendantes devant les tribunaux, le droit d'appel sans restriction, le recours assez limité à des juristes assistant les juges dans la recherche et la rédaction des jugements, et le fait que l'administration de la justice repose essentiellement sur le papier, ce qui entraîne des inefficacités importantes dans des domaines tels que la préparation des dossiers et la gestion des affaires (l'utilisation des moyens informatiques - tant au niveau interne qu'en interaction avec les utilisateurs externes - est sous-développée, ce qui signifie également que les informations de gestion nécessaires font souvent défaut).

9. Certains de ces facteurs échappent évidemment au contrôle du pouvoir judiciaire. Toutefois, il convient de souligner que d'autres facteurs sont sous le contrôle du pouvoir judiciaire lui-même (en supposant que le budget nécessaire soit mis à la disposition du pouvoir judiciaire). Pour le bon fonctionnement d'un système judiciaire dans une société moderne, il est nécessaire d'adopter une plus grande utilisation des équipements informatiques, et d'investir, entre autres, dans le personnel d'appui et la formation judiciaire.

10. Ces questions concernent également la Cour suprême (ci-après : la CS). À la suite des troubles intercommunautaires de 1963-64 et de la sortie massive des représentants chypriotes turcs des institutions de l'État, la loi n° 33/64 a été promulguée afin de résoudre les difficultés constitutionnelles qui découlaient de cette situation. Cette loi a également apporté plusieurs changements au système judiciaire, notamment la fusion de la Cour suprême constitutionnelle et de la Haute Cour dans l'actuelle Cour suprême qui exerce les pouvoirs des cours précédentes.

11. La Cour suprême agit également en tant que Conseil suprême de la magistrature, traitant des nominations, promotions, transferts et questions disciplinaires des juges. Et en plus de son rôle et de ses devoirs judiciaires, le Président de la Cour suprême a également la responsabilité générale de la gestion et de l'administration du système judiciaire à Chypre. Indépendamment de la question de savoir si une telle concentration de fonctions et de responsabilités dans un seul organe judiciaire est opportune, il suffit de noter qu'elle empêche la CS de consacrer tout son temps au traitement des appels.

12. La Commission de Venise convient avec les rapports précédents et les interlocuteurs que sa délégation a rencontrés à Nicosie que des réformes globales du système judiciaire sont nécessaires. Elle se félicite qu'un plan d'action détaillé pour la réforme judiciaire ait été préparé au cours des dernières années en consultation avec les parties prenantes concernées. Les propositions actuelles comprennent des mesures institutionnelles touchant le système judiciaire (notamment la création du tribunal administratif, la création d'une nouvelle Cour d'appel et la proposition de rétablir la Haute Cour constitutionnelle) ainsi que des mesures touchant la pratique judiciaire (notamment la numérisation des tribunaux). Cette dernière catégorie de mesures est essentielle au succès de la réforme judiciaire, car les initiatives institutionnelles susmentionnées ne résoudront pas à elles seules les problèmes auxquels le système judiciaire chypriote est actuellement confronté.

13. Certaines de ces mesures ont déjà été mises en œuvre (comme la création d'une école de formation pour les juges et la mise en place du tribunal administratif), d'autres sont actuellement en cours d'introduction et font l'objet du présent avis.

B. Le rétablissement de la Cour suprême constitutionnelle (CSC)

14. Selon les propositions, la Cour suprême actuelle, composée de 13 juges, serait divisée en une Cour suprême constitutionnelle (composée de 9 juges) et une "nouvelle" Cour suprême (composée de 7 juges). Les principaux arguments avancés en faveur de la proposition sont les suivants :

1. La spécialisation : actuellement, les 13 juges de la CS doivent statuer en tant que plus haute juridiction du pays sur une grande variété de questions constitutionnelles et juridiques (voir ci-dessus). La proposition permettrait aux juges de la CS de se spécialiser dans les matières civiles et pénales, tandis que leurs collègues de la CSC pourraient se spécialiser dans les matières constitutionnelles et administratives.
2. La déconcentration : il a déjà été mentionné que dans le système judiciaire actuel, de nombreuses fonctions et responsabilités sont concentrées dans un seul organe judiciaire. Cela peut avoir des conséquences négatives. Par exemple, dans le système actuel, les juges de la CS décident des procédures disciplinaires à l'égard d'un de leurs propres collègues, alors que les propositions prévoient une situation dans laquelle la CS serait responsable si la procédure disciplinaire concerne un juge de la CS, et vice versa.³
3. L'augmentation du nombre de juges dans les plus hautes juridictions du pays : la Cour suprême actuelle compte - comme nous l'avons déjà mentionné - 13 juges ; avec l'adoption des propositions, il y aurait 16 juges répartis entre la CSC et la Cour suprême.

15. La plupart des interlocuteurs que la délégation a rencontrés à Nicosie étaient favorables à cette proposition. Néanmoins, la proposition de rétablissement d'une Cour suprême constitutionnelle distincte est controversée. Cela est dû au fait que la Cour suprême, dans sa composition actuelle, bien qu'elle soit favorable à la réforme judiciaire en tant que telle, est divisée sur le bien-fondé de cette proposition (une légère majorité étant contre).

16. En conséquence, la délégation a noté que certains acteurs du monde politique hésitent à soutenir la proposition, car ils veulent éviter une situation dans laquelle le pouvoir judiciaire, après la promulgation de la législation, jugerait la mesure inconstitutionnelle. Le principal argument de ceux qui s'opposent à la proposition est qu'une évaluation d'impact appropriée fait défaut pour fonder une proposition d'une telle portée, c'est-à-dire qu'il n'a pas été démontré de manière adéquate que le rétablissement proposé de la CSC atténuerait effectivement le problème des arriérés actuels.

17. La Commission de Venise n'a jamais considéré qu'il existait une obligation générale d'établir une cour constitutionnelle séparée,⁴ bien qu'elle ait considéré que l'établissement d'un tel organe en tant qu'institution séparée ait souvent facilité la promotion et la sécurité de l'État de droit dans un pays donné.⁵

18. La Commission note dans la situation chypriote que les arguments en faveur d'une scission ne sont pas exclusivement liés à la question de l'arriéré et qu'il est donc douteux que des études supplémentaires fournissent des arguments convaincants pour ou contre la proposition. En outre, la Commission reconnaît la force de l'argument selon lequel aucun organe judiciaire unique - indépendamment de son haut niveau d'indépendance - ne devrait avoir une telle concentration de tâches et de responsabilités. Elle ne voit donc aucune raison de s'opposer à la proposition en tant que telle.

19. La Haute Cour constitutionnelle aura une compétence pour le contrôle de la constitutionnalité des lois, mais elle agira également en tant que juridiction administrative suprême ("*sur renvoi de la Cour d'appel, un recours contre une décision du tribunal administratif sur une question de droit public d'intérêt public majeur ou d'importance publique générale*") (article 9 (b) de la Loi sur

³ À cet égard, les autorités chypriotes font également référence à la nécessité d'une réforme sur la base de la recommandation pertinente du GRECO du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption à l'égard des membres du parlement, des juges et des procureurs : "*la composition du Conseil supérieur de la magistrature doit faire l'objet d'un processus de réflexion tenant compte de sa représentation au sein du pouvoir judiciaire comme moyen de prévenir les situations potentielles ou perçues de conflits d'intérêts au sein du Conseil*", paragraphe 119 (voir également les rapports de conformité ultérieurs).

⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2021)031, Pays-Bas - Avis sur la protection juridique des citoyens, para. 129.

⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste de critères de l'État de droit, II.E.3.

l'administration de la justice (dispositions diverses)). Cela permettra également d'éviter que la CSC ne reste inactive lorsqu'il n'y a pas d'affaires constitutionnelles en cours.

20. Les affaires de contrôle constitutionnel, notamment celles émanant des tribunaux civils et pénaux, peuvent atteindre la CSC par le biais d'un système d'autorisation d'appel par renvoi d'un tribunal ordinaire des *"questions de constitutionnalité qui sont essentielles à la détermination de l'affaire pendante devant lui"* (article 9 (a) de la loi sur l'administration de la justice (dispositions diverses)). Cela garantit que tous les tribunaux - et indirectement - les individus ont accès à la CSC.

C. Pas d'amendement constitutionnel

21. En règle générale, la réintroduction d'une cour constitutionnelle devrait se faire par un amendement constitutionnel. Cependant, il est extrêmement difficile de modifier la Constitution chypriote. La Constitution de Chypre a été ratifiée le 16 août 1960 à la suite des accords dits de Londres et de Zürich entre la Turquie, la Grèce, le Royaume-Uni et les dirigeants de la communauté chypriote (l'archevêque Makarios III pour les Chypriotes grecs et le Dr Fazıl Küçük pour les Chypriotes turcs), sur la base desquels une constitution a été rédigée et Chypre a été proclamée État indépendant.

22. La Constitution de 1960 divisait le peuple chypriote en deux communautés, fondées sur l'origine ethnique, et cherchait à équilibrer les droits et les intérêts des deux communautés, *notamment* en prévoyant un système complexe et détaillé de représentation mixte dans les organes de l'État. Le texte de la Constitution étant un compromis délicat, l'article 182 de la Constitution prévoyait une longue liste de dispositions non modifiables de la Constitution. Certaines de ces dispositions non modifiables concernent le pouvoir judiciaire.

23. Après les troubles intercommunautaires de 1963-64 et le départ massif des représentants chypriotes turcs des institutions de l'État, le dilemme constitutionnel était de savoir comment assurer le fonctionnement continu d'un État basé sur une constitution fondée sur la coopération des deux communautés. La Cour suprême a tenté de résoudre ce dilemme dans l'affaire Ibrahim⁶ en décidant que la "doctrine de la nécessité" (ou "loi de la nécessité" comme on l'appelle à Chypre) pouvait être utilisée pour modifier ou supprimer les dispositions constitutionnelles qui ne pouvaient plus être respectées.

24. Pour l'application de la doctrine de la nécessité, les conditions préalables suivantes doivent être remplies :

1. Une nécessité impérative et inévitable ou des circonstances exceptionnelles doivent exister ;
2. il ne devrait y avoir aucun autre recours possible ;
3. la mesure prise doit être proportionnée à la nécessité, et enfin
4. la mesure doit avoir un caractère temporaire limité à la durée des circonstances exceptionnelles.

25. Depuis 1964, la doctrine a été invoquée à de nombreuses reprises. Elle est également invoquée dans le préambule des projets de loi examinés dans le présent avis. La doctrine de la nécessité est devenue la pierre angulaire non-écrite de l'ordre juridique chypriote et est - même après presque 60 ans - presque incontestée. Cela est sans doute lié au fait que les autorités de la République de Chypre souhaitent démontrer expressément que l'État n'approuve pas ou n'accepte pas la situation de fait.

⁶ Le Procureur général de la République c. Mustafa Ibrahim et al. [1964] CLR 195.

D. Affectation des juges actuels de la CS à la nouvelle CS ou à la CSC

26. Les propositions précisent que les juges actuels de la CS continueront à être membres de la CSC ou de la nouvelle CS *"dans les mêmes conditions de service qu'auparavant"*.⁷ Les propositions précisent également que les juges de la CSC et les juges de la SC auront le même salaire. La délégation a été informée par le Ministre de la Justice et de l'Ordre Public que les juges individuels de l'actuelle CS sont libres de choisir entre la CSC et la nouvelle CS en ce qui concerne la poursuite de leurs fonctions.

27. Cependant, il existe une possibilité (théorique) que tous les juges de la Cour suprême optent pour une seule et même cour. Dans ce cas, tous les juges ne peuvent pas être placés dans leur cour de préférence. Le texte actuel du projet de loi dispose que *"le Président de la République procède aux nominations et détermine l'affectation définitive à chaque Cour"*.⁸ Compte tenu de la possibilité (théorique) susmentionnée et du fait que les juges des deux cours gagneront le même salaire et travailleront dans les mêmes conditions de service, il semble acceptable d'inclure une telle disposition. Il est toutefois recommandé de préciser dans le texte législatif que le Président déterminera en règle générale l'allocation finale conformément au souhait exprimé par le juge concerné.

E. Nomination des juges de la CSC et de la SC

28. En vertu de la Constitution de 1960, la nomination du président et des juges de la CSC et de la CS est la prérogative du Président et du Vice-Président (chypriote turc) de la République (voir article 133.1(2) et article 153.1(2) de la Constitution). Ces deux dispositions constitutionnelles sont fondamentales, donc non modifiables. À la suite des événements de 1963 et en invoquant la doctrine de la nécessité, les nominations sont effectuées par le seul Président de la République.

29. Dans la pratique, cependant, le Président respecte une "convention" : tous les présidents de la République ont jusqu'à présent consulté les juges de la Cour suprême avant d'exercer ce pouvoir constitutionnel. La CS soumet sa recommandation quant à la personne à nommer pour occuper un poste vacant particulier. Habituellement, la recommandation de la CS est basée sur l'ancienneté des juges de première instance. Presque sans exception, ces recommandations ont été suivies par le Président. Dans la pratique, l'état actuel des choses peut donc être décrit comme un système de cooptation informelle.

30. Dans le cadre des amendements proposés, le pouvoir du Président de la République de nommer les juges de la CSC et de la nouvelle CS resterait inchangé, ce qui - au moins en partie - est une conséquence de la disposition constitutionnelle non modifiable citée ci-dessus. Toutefois, les projets de réforme prévoient la création du Conseil judiciaire consultatif, "un conseil indépendant"⁹ qui devrait agir en tant qu'organe consultatif auprès du Président sur l'aptitude des candidats à la nomination des juges de la Cour suprême constitutionnelle et de la Cour suprême, dans le but de renforcer et de donner une valeur législative à la pratique bien établie décrite ci-dessus, qui fait actuellement partie de la culture et de la tradition juridiques chypriotes.

31. En cas de vacance au sein de la CSC, le Conseil judiciaire consultatif sera composé du Président de la CSC, qui présidera le Conseil, des quatre membres les plus anciens de la CSC, du Procureur général et du Président de l'Association du Barreau. Si un poste devient vacant au sein du nouveau CS, le Conseil sera composé du Président de la CS, qui présidera le Conseil, des quatre membres les plus anciens de la CS, du Procureur général et du Président de l'Association du Barreau. Le Conseil serait donc composé de sept membres.

⁷ Section 19 (3) Administration of Justice (Miscellaneous Provisions) Law, 1964 to 2015.

⁸ Ibid.

⁹ Article 4 (4) (b) Loi sur l'administration de la justice (dispositions diverses), 1964 à 2015.

32. Le projet de loi dispose que cinq membres du Conseil constituent le quorum. Le Conseil consultatif prépare une liste de personnes jugées aptes à être nommées dont le nombre doit être au moins trois fois supérieur au nombre de postes vacants. Il prépare des rapports d'évaluation pour chacun des candidats et présente sa liste au Président par ordre alphabétique, c'est-à-dire que le Conseil ne classe pas les candidats.

33. Il existe une grande variété dans le mode de nomination des juges dans les ordres juridiques nationaux.¹⁰ Il n'existe pas de "modèle" unique qui pourrait idéalement respecter le principe de la séparation des pouvoirs et garantir la pleine indépendance du pouvoir judiciaire.¹¹ Mais il convient de dire que les normes internationales sont plus favorables à une dépolitisation poussée du processus. Les considérations politiques ne doivent pas l'emporter sur les mérites objectifs d'un candidat. L'article 6 de la CEDH protège non seulement l'indépendance des juges individuels, mais exige un système de nomination des juges qui exclut les nominations arbitraires.¹²

34. Le fait que les autorités chypriotes envisagent deux procédures de nomination judiciaire distinctes (une pour les juges des deux plus hautes juridictions du pays, et une pour les autres nominations judiciaires) n'est pas rare dans d'autres juridictions et n'est pas contraire aux normes européennes.

35. Le fait que le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le Président de la République, nomme les juges n'est donc pas contraire aux normes internationales et européennes.¹³ La Commission de Venise est consciente à cet égard que la "convention" susmentionnée a permis une dépolitisation importante dans la pratique. La Commission se félicite des efforts déployés pour codifier cette "convention" non écrite dans la loi.

36. En tant que telle, la composition proposée du Conseil judiciaire consultatif ne soulève pas non plus de préoccupations à cet égard, puisque le conseil sera composé de cinq juges et d'un représentant du Barreau, qui est également un représentant apolitique.

37. Selon la partie VI de la Constitution chypriote, le Procureur général est un "officier indépendant". Son inamovibilité est protégée par la Constitution et est exactement la même que celle d'un juge. Cependant, le Procureur général est à la fois le plus haut procureur et le conseiller juridique du Président et du gouvernement. Par conséquent, le Procureur général est proche, et même une partie essentielle, de l'appareil d'État au service du gouvernement en place.

¹⁰ Voir M. Kuijjer, *The Blindfold of Lady Justice - Judicial Independence and Impartiality in the Light of the Requirements of Article 6 ECHR*, Wolf Legal Publishers, 2004.

¹¹ CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires par la Commission de Venise, para. 3.

¹² CEDH, Oleksandr Volkov c. Ukraine du 9 janvier 2013, requête n° 21722/11.

¹³ Cour européenne des droits de l'homme, Moiseyev c. Russie (2008) : "173. S'agissant de la question de l'"indépendance", la Cour rappelle que, pour établir si un tribunal peut être considéré comme "indépendant" aux fins de l'article 6 § 1, il convient de prendre en compte, entre autres, le mode de désignation de ses membres et la durée de leur mandat, l'existence de garanties contre les pressions extérieures et la question de savoir s'il présente une apparence d'indépendance (voir, parmi de nombreuses autres autorités, Findlay c. Royaume-Uni, arrêt du 25 février 1997, Recueil 1997-I, p. 281, § 73) " ; voir également Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-896/19 Repubblica contre Il-Prim Ministru où un membre du pouvoir judiciaire est nommé par le président sur avis du premier ministre les tribunaux : "s'agissant, en particulier, des circonstances dans lesquelles sont prises les décisions de nomination des membres du pouvoir judiciaire, la Cour a déjà eu l'occasion de préciser que le seul fait que les juges concernés soient nommés par le président d'un État membre ne fait pas naître un lien de subordination de ces juges à l'égard de ce dernier ou des doutes quant à leur impartialité, dès lors que, une fois nommés, ils sont libres de toute influence ou pression dans l'exercice de leur fonction".

38. Si l'inclusion de membres non judiciaires dans le Conseil consultatif de la magistrature est justifiable, l'inclusion du Procureur général qui occupe cette double fonction, ¹⁴ y compris celle de conseiller juridique de l'exécutif, n'est pas souhaitable. Au lieu du Procureur général, d'autres personnes pourraient être incluses dans le Conseil judiciaire consultatif (et le Conseil suprême de la magistrature, voir ci-dessous), par exemple des universitaires des départements de droit des universités.

39. Le Conseil consultatif de la magistrature prépare non-seulement *"une liste de personnes jugées aptes à être nommées"*, mais évalue également chaque candidat ainsi choisi et présente un rapport motivé sur l'aptitude de chacun des candidats *"et son contenu est consultatif pour le Président de la République"*. L'accent mis sur le caractère consultatif du contenu de l'évaluation pour le Président est malheureux. On peut conserver le droit du Président de faire le choix final, mais souligner dans la loi que tout ce que dit le Conseil est simplement consultatif vis-à-vis du Président, c'est dévaloriser l'évaluation du Conseil. Cette phrase peut être rectifiée en disant que le Conseil conseille le Président.

40. Néanmoins, si la Commission de Venise estime que les rapports détaillés sur les candidats pourraient permettre au Président de faire un choix éclairé, conformément à la convention¹⁵ établie selon laquelle le Président suit les conseils qui lui sont donnés à cet égard, un choix graduel recommandé par le Conseil contribuerait à la crédibilité et à l'objectivité de la nomination par le Président.

41. Afin d'aligner les procédures devant le Conseil consultatif de la magistrature sur la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les motifs des décisions devraient être mis à la disposition des requérants sur demande. Un candidat non retenu devrait avoir le droit de contester la décision du Conseil consultatif de la magistrature, ou du moins la procédure selon laquelle la décision a été prise, comme cela est également prévu dans la Recommandation de 2010. Une telle contestation serait dirigée contre la recommandation du Conseil judiciaire consultatif et n'affecterait donc pas le pouvoir discrétionnaire du Président.

42. Pour renforcer encore l'indépendance du processus menant à la nomination des juges de haut niveau, on pourrait également envisager d'inclure dans la loi non seulement que le Conseil judiciaire consultatif place les candidats appropriés dans l'ordre de leur recommandation, mais aussi que le Président devra motiver par écrit toute décision qu'il pourrait prendre qui ne respecterait pas cette recommandation et l'ordre de préférence établi dans l'évaluation du Conseil consultatif. Exiger une motivation dans de tels cas ne supprimerait pas le pouvoir discrétionnaire du président en tant que tel.

43. En outre, la loi pourrait être encore améliorée si le Conseil Judiciaire Consultatif était lié par des *"critères de nomination préexistants, clairs et transparents"*¹⁶ élaborés dans la loi. Pour l'instant, le projet de loi dispose seulement que les candidats ne peuvent être nommés juges à la CSC ou à la CS que s'ils ont au moins douze ans d'expérience et s'ils sont de haute moralité. Ces critères très élémentaires n'offrent que peu d'indications pour le processus de sélection à la recherche de candidats appropriés.

¹⁴ Voir également, Commission de Venise, CDL-AD(2018)028, Malte - Avis sur les dispositions constitutionnelles et la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, para. 61.

¹⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2020)006, Malte - Avis sur les modifications législatives proposées, paragraphe 40.

¹⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2018)028, Malte - Avis sur les dispositions constitutionnelles et la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, para. 44.

44. La délégation a été informée qu'il est d'usage à Chypre de ne nommer que les juges de première instance (les plus anciens) de la Cour suprême actuelle, de sorte que les acteurs concernés ne ressentent pas le besoin de critères plus détaillés. Cependant, la Commission de Venise souhaite souligner qu'une cour suprême (ou une cour constitutionnelle, d'ailleurs) peut bénéficier de la présence d'avocats expérimentés issus d'autres professions juridiques. Dans plusieurs juridictions, la composition d'une cour suprême est "mixte", c'est-à-dire qu'elle comprend des juges de carrière, des universitaires et d'autres professions juridiques telles que d'anciens avocats ou des fonctionnaires ayant travaillé pour un département juridique dans un ministère. La Commission de Venise se félicite donc du fait que le projet de loi mentionne que le Conseil judiciaire consultatif "tient compte de la nécessité d'enrichir les tribunaux en juristes qualifiés".

F. Nomination d'autres juges

45. Les projets de loi modifient également les dispositions régissant le *Supreme Council of Judicature* (Conseil suprême de la magistrature - CSM), qui est l'organe responsable de toutes les autres nominations judiciaires. Selon l'article 157 de la Constitution, la "Haute Cour est le Conseil suprême de la magistrature". Les postes vacants pour les fonctions judiciaires sont annoncés et publiés publiquement, après quoi les candidats intéressés peuvent soumettre leur candidature dans un délai déterminé et peuvent être invités à un entretien oral par la CS. La délégation a été informée que - dans le cadre de la réforme judiciaire globale - la CS a récemment introduit des critères d'éligibilité détaillés et transparents pour les fonctions judiciaires, ce qui est bienvenu.

46. Dans le cadre de la réforme proposée, cette procédure restera inchangée. Toutefois, le projet de loi propose de modifier la composition de la Cour suprême de justice. Le CSM proposé sera composé de 9 membres : le président et les trois juges principaux de la CS, le président de la cour d'appel, le président le plus ancien du tribunal de district, le président de l'association des juges, le Procureur général et le Président de l'association du barreau.

47. Avec la proposition de rétablissement de la CSC, cette proposition semble être la plus controversée parmi l'ensemble des réformes. Il semble que des objections soient soulevées contre la proposition à trois niveaux :

1. L'article 157 est l'une des dispositions non modifiables de la Constitution chypriote et son libellé est réputé être sans ambiguïté : la Cour suprême de justice est composée des juges de la Haute Cour (suprême).
2. Il est soutenu que le CSM devrait être composé uniquement de juges ; l'implication d'autres personnes est préjudiciable à l'indépendance judiciaire.
3. Il est avancé que si d'autres personnes que des juges sont impliquées dans le CSM, elles ne devraient pas représenter des parties à des procédures judiciaires, ce qui est un argument plus spécifiquement pertinent pour le Procureur général et l'association du barreau.

48. La Commission de Venise a été informée qu'il existe un accord sur une proposition visant à inclure le Procureur général et le bâtonnier du barreau au CSM sans droit de vote. La Commission de Venise se félicite que les parties prenantes recherchent activement un accord sur cette importante réforme. Si un accord sur les droits de vote pourrait éviter des problèmes de constitutionnalité, plusieurs autres problèmes subsistent, cependant.

49. D'une manière générale, la Commission de Venise se félicite de l'orientation de la réforme qui "ouvre" la composition du conseil judiciaire en impliquant tous les niveaux de juridiction du système judiciaire et en introduisant une composante non judiciaire dans le conseil judiciaire. La composition actuelle du CSM, dans laquelle la composante judiciaire représente 100% de sa composition, semble unique en Europe.

50. Comme le soulignent à juste titre certains des interlocuteurs chypriotes, il devrait y avoir une forte composante judiciaire dans la composition d'un conseil judiciaire. Toutefois, cela ne signifie pas que la qualité d'un conseil judiciaire augmente nécessairement si ce dernier est composé exclusivement de juges. Si l'objectif principal de l'existence même d'un conseil de la magistrature est de protéger l'indépendance des juges en les mettant à l'abri des pressions indues exercées par d'autres pouvoirs de l'État, le fait de n'impliquer que des juges comporte le risque de susciter une perception d'autoprotection, d'intérêt personnel et d'entre-soi. Le corporatisme devrait être contrebalancé par l'adhésion d'autres professions juridiques, les "utilisateurs" du système judiciaire, par exemple les avocats, les notaires, les universitaires, la société civile.¹⁷

51. Cette représentation est justifiée puisque les objectifs d'un conseil de la magistrature concernent non seulement les intérêts des membres de la magistrature, mais surtout les intérêts généraux. Ces membres non judiciaires au sein d'un conseil de la magistrature peuvent apporter une légitimité démocratique au conseil de la magistrature et une nouvelle perspective sur ce qui est nécessaire pour devenir ou être "un bon juge". Le mérite n'est pas seulement une question de connaissances juridiques, de compétences analytiques ou d'excellence académique. Il comprend également des éléments tels que le caractère, le jugement, l'accessibilité, les capacités de communication, l'efficacité à produire des jugements, etc. La Commission de Venise considère donc que la composition proposée est un pas dans la bonne direction.

52. Toutefois, en ce qui concerne la participation du Procureur général, voir les remarques relatives au Conseil judiciaire consultatif ci-dessus. Sa participation sans droit de vote pourrait toutefois atténuer ces inquiétudes.

53. En ce qui concerne la composante judiciaire du CSM, la Commission de Venise rappelle que la Recommandation CM/Rec(2010)12 stipule que *" au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le respect du pluralisme au sein du pouvoir judiciaire "*.¹⁸ La composition proposée ne répond pas à ces paramètres puisque les juges ne sont pas choisis par leurs pairs mais sont membres *ex officio* du conseil.

54. Les interlocuteurs représentant le pouvoir judiciaire que la délégation a rencontrés n'ont pas exprimé le souhait de modifier cette pratique, estimant que l'appartenance au CSM n'est pas tant un privilège qu'une charge. La raison d'être de la recommandation CM/Rec(2010)12 est d'assurer qu'un conseil judiciaire reflète une représentation équilibrée de juges de différents niveaux et tribunaux. La Commission de Venise note que cette logique est satisfaite dans le cas chypriote. L'ouverture du CSM à des personnes qui ne sont pas juges est une première étape bienvenue dans une situation où le CSM est identique à la Cour suprême. A terme, il faudrait envisager de faire élire les membres de la Cour par leurs pairs, au lieu de les sélectionner par ancienneté.

55. Il n'appartient pas au présent avis d'apprécier la constitutionnalité de la réforme proposée.

56. Les réformes offrent une autre garantie. La Commission de Venise se félicite du fait que le contrôle juridictionnel des décisions prises par la Cour suprême de justice incombe à la nouvelle CSC.

¹⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2018)003, Avis sur la loi modifiant et complétant la Constitution (pouvoir judiciaire) de la République de Moldova, par. 56 ; CDL-AD(2014)008, Avis sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine, paras. 30,31.

¹⁸ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 27.

III. Conclusion

57. La Commission de Venise convient que des réformes urgentes et globales du système judiciaire sont nécessaires. Elle se félicite qu'un plan d'action détaillé pour la réforme judiciaire ait été préparé au cours des dernières années en consultation avec les parties prenantes concernées. La Commission de Venise se félicite vivement qu'elles recherchent activement un accord sur cette importante réforme. Les propositions actuelles comprennent des mesures institutionnelles touchant le système judiciaire (notamment la création du tribunal administratif, la création d'une nouvelle cour d'appel et la proposition de rétablir la Haute Cour constitutionnelle) ainsi que des mesures touchant la pratique judiciaire (notamment la numérisation des tribunaux). Cette dernière catégorie de mesures est essentielle au succès de la réforme judiciaire, car les initiatives institutionnelles susmentionnées ne résoudront pas à elles seules les problèmes auxquels le système judiciaire chypriote est actuellement confronté.

58. Quant à la proposition de rétablissement de la Haute Cour constitutionnelle, elle ne voit aucune raison de s'opposer à la proposition en tant que telle. Elle recommande toutefois de stipuler dans le texte législatif que le Président déterminera en règle générale l'attribution finale conformément au souhait exprimé par le juge concerné et de réfléchir au nombre de juges de la SC.

59. En ce qui concerne la création d'un Conseil judiciaire consultatif, qui devrait agir en tant qu'organe consultatif auprès du Président sur l'aptitude des candidats à la nomination en tant que juges de la Cour suprême constitutionnelle et de la Cour suprême, la Commission ne voit aucune raison de s'opposer à la proposition en tant que telle. Toutefois, la Commission recommande de :

1. de remplacer le Procureur général dans la composition du Conseil ;
2. de prévoir une recommandation graduée du Conseil au Président qui contribuerait à la crédibilité et à l'objectivité de la nomination par le Président et réfléchir à l'opportunité de stipuler que le Président doit motiver par écrit toute décision qui ne respecte pas cette recommandation et l'ordre de préférence établi dans l'évaluation du Conseil consultatif ;
3. d'inclure dans le projet de loi des "critères de nomination préexistants, clairs et transparents".

60. En ce qui concerne le Conseil suprême de la magistrature (CSM), la Commission de Venise se félicite - d'une manière générale - de l'orientation de la réforme qui "ouvre" la composition du conseil judiciaire en impliquant tous les niveaux de juridiction du système judiciaire et en introduisant une composante non judiciaire au sein du conseil judiciaire. Elle recommande :

1. de remplacer le Procureur général dans la composition du Conseil, sauf s'il y participe sans droit de vote ; et
2. d'envisager de faire élire les membres de la magistrature par leurs pairs, au lieu de les sélectionner par ancienneté.

61. Il n'appartient pas au présent avis d'apprécier la constitutionnalité de la réforme proposée.

62. Il est évident que les projets de réforme ne peuvent à eux seuls résoudre le problème de l'arriéré judiciaire et que d'importantes mesures supplémentaires sont nécessaires pour y remédier. Pour le bon fonctionnement d'un système judiciaire dans une société moderne, il est nécessaire de recourir davantage aux technologies de l'information et d'investir, *entre autres*, dans le personnel d'appui et la formation judiciaire.

63. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités chypriotes pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.