EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête nº 4006/21
Maria Angels MORENO AGUIRRE
contre l'Andorre

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 28 septembre 2021 en un comité composé de :

Tim Eicke, *président,*
Faris Vehabović,
Pere Pastor Vilanova, *juges,*

et de Ilse Freiwirth, *greffière adjointe de section,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 11 janvier 2021,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, M^me^ Maria Angels Moreno Aguirre, est une ressortissante andorrane née en 1972 et résidant à Andorra la Vella.

A. Les circonstances de l'espèce

2. La requérante est juge de première instance en Principauté d'Andorre depuis plus de dix-huit ans. En 2019, elle se porta candidate à deux postes : l'un au sein du *Tribunal de Corts* (« TCorts »), et l'autre au sein du *Tribunal Superior de Justícia* (« TSJ »), les deux plus hautes instances judiciaires ordinaires en Andorre.

3. La procédure de promotion était réglementée par la loi nº 28/2014 portant modification de la Loi Qualifiée de la Justice du 3 septembre 1993, qui remplaçait la seule procédure existant jusqu'à l'heure, à savoir la nomination libre prononcée par le *Consell Superior de la Justícia* (« CSJ ») selon les mérites des candidats. La nouvelle procédure était fondée sur la compétence technique, le mérite, l'égalité de traitement, l'objectivité, la publicité et la transparence.

4. En plus du curriculum vitae et d'un rapport sur les activités judiciaires du candidat, la procédure de sélection reposait sur certaines conditions et

mérites prévus par les articles 66 et 66 ter de la Loi Qualifiée de la Justice du 3 septembre 1993, modifiée par la loi nº 28/2014 du 24 juillet 2014 (paragraphe 16 ci-dessous). L'ensemble de ces éléments étaient évalués par le CSJ selon des critères de sélection objectifs. Ces critères représentaient 70 % de la note totale. La procédure de sélection prévoyait également un entretien individuel devant le CSJ sur les connaissances juridiques du candidat ainsi que sur sa trajectoire professionnelle, comptabilisant les 30 % manquant.

5. À l'issue de cette procédure, la requérante ne fut nommée à aucun des deux postes.

6. Elle estima alors que le refus par le CSJ de la nommer à un des postes en cause résultait exclusivement du fait que les critères de sélection objectifs prévus par la loi n'avaient pas été dûment considérés et que la note attribuée avait été fixée sans aucune motivation. Le CSJ aurait délibérément privilégié le résultat de l'entretien. En effet, alors que sa trajectoire professionnelle et ses connaissances en droit andorran devaient en principe être évaluées, les membres du CSJ ne lui auraient posé aucune question juridique, ce qui prouvait, selon elle, que la décision de ne pas la sélectionner avait déjà été prise à l'avance. Elle se vit attribuer une note de 3/10 (les autres candidates ayant obtenu 8/10 et 10/10), lui empêchant d'obtenir le poste de magistrat dans les deux cours auprès desquelles elle s'était portée candidate.

7. La requérante déclara en outre que cela s'était déjà produit dans une procédure antérieure au cours de laquelle elle avait postulé pour devenir magistrate au TCorts en 2018 : elle avait obtenu, à l'épreuve orale, un résultat de 7/10 tandis que le candidat reçu au concours, qui avait eu une note inférieure à celle obtenue par la requérante en s'appuyant sur les critères objectifs, avait obtenu un résultat de 9,5/10.

8. La requérante introduisit deux recours contentieux-administratifs contre les deux décisions rendues par le CSJ relatives à la nomination des deux magistrats.

9. Par deux arrêts rendus le 5 décembre 2019, le TSJ débouta la requérante de ses prétentions sur la base des mêmes fondements juridiques : le tribunal d'appel considéra que les points attribués étaient valables et qu'ils reflétaient les résultats des épreuves, même s'ils n'étaient pas accompagnés d'une motivation expresse. En l'espèce, il établit que les critères d'évaluation fixés pour les concours litigieux n'étaient pas les mêmes en 2018 et 2019. Ainsi, en 2018, la requérante avait été candidate à un poste de magistrat au TCorts seulement ouvert aux juges et procureurs. En 2019, sa première candidature concernait un poste de magistrat au TCorts dans le cadre d'un concours ouvert également aux avocats et, par conséquent, les critères de sélection étaient différents. Enfin, sa deuxième candidature concernait un poste de magistrat au TSJ ouvert seulement aux juges en exercice. Le TSJ considéra qu'il était ainsi justifié d'attribuer un

nombre de points différent à chaque critère, selon la spécificité de chaque procédure. En tout état de cause, le TSJ observa que la requérante aurait pu faire appel pour contester les modalités des concours, mais qu'elle ne l'avait pas fait.

10. Le TSJ fit aussi une analyse détaillée de tous les mérites qui avaient été pris en compte pour examiner la candidature de la requérante ainsi que celle des autres candidats, et conclut que l'intéressée n'avait pas subi de discrimination.

11. Le tribunal nota, par exemple, que la requérante obtint un seul point au titre du rapport réalisé par le service externe d'inspection de l'administration de justice chargé de l'évaluation du greffe (*secció d'instrucció especialitzada*), dont la requérante était en charge, ce qui se refléta sur la note finale de son entretien. En effet, ce service indépendant avait signalé que, même si l'appréciation de la requérante était généralement favorable, le nombre d'affaires en cours de traitement relevant de sa compétence avait augmenté de 30 % entre 2016 et 2019, ce qui supposait une dégradation de la situation.

12. Quant à l'entretien en général, le TSJ reconnut qu'il s'agissait d'un moyen d'évaluation discrétionnaire, mais observa que cette épreuve orale était prévue par la loi andorrane et qu'elle figurait dans les termes du concours. La requérante aurait pu en contester les termes préalablement, y compris le fait que l'entretien avait lieu à huis clos et qu'il n'était pas enregistré, mais il ne ressortait pas du dossier qu'elle l'avait fait. Le TSJ ajouta que l'intéressée s'était présentée à l'entretien en ayant eu connaissance des conditions de celui-ci, en les ayant acceptées à l'avance, et ne pouvait ensuite dénoncer l'absence de public dans la salle et le défaut d'enregistrement de la séance.

13. De même, le TSJ releva que la requérante connaissait le système de sélection des membres du CSJ et qu'elle n'avait fait aucune objection auparavant : le CSJ étant le seul organe prévu par la loi ayant le pouvoir de nommer les magistrats dans le système andorran.

14. La requérante introduisit alors deux recours d'*empara* auprès du Tribunal constitutionnel, qui furent joints. En somme, elle se plaignait que son droit à un tribunal indépendant et impartial avait été violé, car les membres du CSJ étaient élus selon une procédure qui, d'après l'intéressée, ne garantissait pas leur indépendance, et que les membres en question devaient par la suite nommer les juges et les magistrats à Andorre. Selon la requérante, une telle nomination s'effectuait de manière absolument discrétionnaire avant la modification de la Loi Qualifiée de la Justice en 2014 (paragraphe 17 ci-dessous). Elle se plaignait aussi qu'après 2014, la procédure de nomination n'était toujours pas conforme aux exigences prévues par la loi, car, dans son cas, le CSJ n'avait pas motivé suffisamment la note qui lui avait été octroyée dans le cadre des concours auxquels elle s'était présentée. Elle souleva aussi d'autres griefs auprès du Tribunal

constitutionnel concernant des questions formelles relatives à la procédure des concours de nomination en question, et à la motivation des décisions judiciaires rendues dans le cadre de cette procédure.

15. Par un jugement rendu le 13 juillet 2020, le Tribunal constitutionnel rejeta les recours formés par la requérante. Il jugea que la motivation des arrêts du TSJ était pleinement raisonnable et qu'elle était dépourvue d'arbitraire sans que l'application de la loi interne conduise à un déni de justice. Il souligna que la composition du CSJ était prévue par la Constitution d'Andorre (paragraphe 16 ci-dessous) et que la Loi Qualifiée de la Justice (paragraphe 17 ci-dessous) établissait que le TSJ était le seul organe compétent pour résoudre les appels formés contre les décisions et les accords du CSJ, sans qu'il y eût aucune irrégularité procédurale permettant de conclure à un manque d'impartialité des juridictions andorranes en l'espèce. En outre, il observa que la requérante ne contestait pas l'impartialité des membres du TSJ ni qu'elle avait demandé leur récusation avant de faire appel devant ledit tribunal. Il conclut que la requérante en l'espèce avait tenté d'utiliser le recours d'*empara* comme une troisième instance pour substituer les raisonnements des tribunaux compétents par les siens.

B. Le droit interne pertinent

16. Les dispositions pertinentes de la Constitution se lisent comme suit :

Article 10

« 1. Toute personne a droit à un recours devant une juridiction, à obtenir de celle-ci une décision fondée en droit et à un procès équitable, devant un tribunal impartial établi préalablement par la loi (...) »

Article 89

« 1. Le *Consell Superior de la Justícia*, en tant qu'organe de représentation, de direction et d'administration de l'ordre juridictionnel, veille à l'indépendance et au bon fonctionnement de la justice. Tous ses membres sont de nationalité andorrane.

2. Le *Consell Superior de la Justícia* se compose de cinq membres désignés parmi les Andorrans âgés de plus de vingt-cinq ans et ayant une expérience de l'administration de la justice. L'un d'entre eux est désigné par chacun des coprinces, un par le syndic général, un par le chef du gouvernement, et un par les magistrats et les juges. Leur mandat est de six ans et ils ne peuvent faire l'objet de plus de deux désignations consécutives. Le *Consell Superior de la Justícia* est présidé par la personne désignée par le syndic général.

3. Le *Consell Superior de la Justícia* nomme les juges et les magistrats, il exerce sur eux la fonction disciplinaire et s'efforce de développer les conditions pour que l'administration de la justice dispose de moyens convenables pour son bon fonctionnement. À cette fin, il peut rendre des rapports relatifs à l'application des lois concernant la justice ou pour rendre compte de la situation de celle-ci.

4. La Loi Qualifiée de la Justice détermine les fonctions et les compétences du *Consell Superior de la Justícia*. »

17. Les dispositions pertinentes de la Loi Qualifiée de la Justice du 3 septembre 1993, modifiée par la loi n° 28/2014 du 24 juillet 2014, se lisent comme suit :

Article 66

« L'accès à la carrière judiciaire est régi par les principes d'aptitude technique, de mérite et d'égalité entre tous les Andorrans qui remplissent les conditions générales établies par la présente loi. Le processus de sélection répond aux principes d'objectivité, de publicité et de transparence. (...) »

Article 66 ter

« 1. L'admission dans la catégorie des magistrats se fait par voie de concours de promotion parmi les greffiers et les procureurs ou par voie de concours général parmi les juristes dont la compétence technique est reconnue.

2. En cas de vacance ou de création d'un poste de magistrat, le *Consell Superior de la Justícia*, après avoir appliqué la procédure établie aux articles 54.4 ou 58.6, organise un concours pour le pourvoir. Sur quatre postes, trois sont pourvus au moyen d'un concours de promotion ouvert aux greffiers et procureurs et le dernier poste au moyen d'un concours général ouvert aux juristes.

Dans le cas où un poste reste vacant à l'issue de l'un des tours de recrutement, il est appelé à l'autre tour. Le poste vacant suivant est appelé pour le tour correspondant selon la proportion établie au paragraphe précédent.

3. Le *Consell Superior de la Justícia* fait office de comité de sélection et peut demander tout avis technique externe qu'il juge nécessaire.

4. Le concours de promotion à la magistrature est ouvert aux greffiers et membres du ministère public ayant au moins accomplis deux mandats.

Le *Consell Superior de la Justícia* apprécie les mérites des candidats selon le barème publié dans l'appel à candidatures, qui repose sur la formation académique, l'expérience dans l'exercice de fonctions juridictionnelles, l'expérience professionnelle externe, la participation à des cours et programmes de formation judiciaire, l'activité d'enseignement, les publications, communications et conférences dans le domaine juridique, la connaissance des langues, et sur d'autres mérites que le *Consell* juge appropriés, en pondérant de manière raisonnable chacun des critères d'évaluation. À cette fin, les candidats présentent, avec leur curriculum vitae, un rapport sur les activités judiciaires ou de poursuite qu'ils exercent à ce jour, selon la structure déterminée par le *Consell*.

Le *Consell Superior de la Justícia* organise un entretien avec les candidats. Les termes et conditions de l'appel à candidatures indiquent les questions qui seront traitées et leur pondération dans l'évaluation globale des candidats.

Le *Consell Superior de la Justícia* peut déclarer le concours nul. Dans ce cas, la procédure doit se poursuivre conformément au paragraphe 2 alinéa 2 du présent article.

5. Le concours général est ouvert aux greffiers, aux avocats et autres juristes qui ont exercé effectivement des professions juridiques pendant au moins quinze ans, si le

poste est rattaché au *Tribunal de Corts*, ou vingt ans si le poste appartient au *Tribunal Superior de Justícia*.

Le *Consell Superior de la Justícia* apprécie les mérites des candidats selon le barème publié dans l'appel à candidatures, qui repose sur la connaissance du droit andorran, la formation académique, l'expérience professionnelle, l'activité d'enseignement, les publications, les articles, les conférences dans le domaine juridique, la connaissance des langues et sur d'autres mérites que le *Consell* juge appropriés, pondérant de manière raisonnable chacun des critères d'évaluation.

Le règlement applicable au concours prévoit que les candidats seront invités à un entretien, et indique les questions qui seront traitées ainsi que la pondération fixée dans l'évaluation globale des candidats.

En cas d'égalité de mérite entre les candidats, la préférence est donnée à ceux de nationalité andorrane.

Le *Consell Superior de la Justícia* peut déclarer le concours nul. Dans ce cas, la procédure doit se poursuivre conformément au paragraphe 2 alinéa 2 du présent article. »

Article 73

« Les juges et magistrats doivent s'abstenir et peuvent, le cas échéant, être récusés pour les causes suivantes :

a) le fait d'avoir une relation de mariage ou une situation de fait équivalente, ou une parenté par consanguinité, affinité ou adoption jusqu'au quatrième degré, avec l'une des parties, leurs avocats ou le représentant du ministère public ;

b) le fait d'être ou d'avoir été le tuteur, l'avocat ou le procureur de l'une des parties ;

c) le fait d'être ou d'avoir été dénoncé, accusé ou poursuivi par l'une des parties ou leurs défenseurs, à condition que la plainte, l'accusation ou l'action en justice n'a pas été rejetée en raison d'un manque manifeste de justification ;

d) le fait d'avoir ou d'avoir eu des relations juridiques, professionnelles, commerciales ou économiques avec l'une des parties ou leurs avocats ;

e) le fait d'avoir une quelconque dette en cours avec l'une des parties ou leurs avocats ;

f) le fait d'avoir une amitié ou une inimitié manifeste avec l'une des parties ou leurs avocats ;

g) le fait d'avoir un intérêt direct dans l'objet du plaidoyer ;

h) le fait d'être le supérieur hiérarchique de l'une des parties au litige ;

i) le fait d'avoir déjà eu à connaître l'affaire devant un autre tribunal ou une autre instance. »

18. Les dispositions pertinentes de la Loi Qualifiée de la Justice du 3 septembre 1993, en vigueur avant la modification opérée par la loi n° 28/2014 se lisaient comme suit :

Article 66

« 1. Les procédures de recrutement et de promotion des juges et des magistrats sont mises en œuvre par le *Consell Superior de la Justícia*, en fonction des postes vacants à

pourvoir, en tenant compte de l'ordre établi à l'article 33, et par la voie d'un concours public évaluant le mérite des candidats.

(...) »

C. Instruments internationaux pertinents

19. Le rapport du GRECO publié dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation sur la principauté d'Andorre intitulé « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », GrecoEval 4Rep (2016)8, 2 novembre 2017, contient les paragraphes suivants :

« 72. Le Conseil supérieur de la justice (CSJ) est l'organe de représentation, gouvernement et administration de l'organisation judiciaire. Il veille sur l'indépendance et le bon fonctionnement de la justice, s'assure qu'elle est dotée des moyens nécessaires à son fonctionnement. Il nomme les juges et magistrats et exerce sur eux la fonction disciplinaire. (...)

74. Le rôle actif et positif du CSJ dans le renforcement de l'efficacité et des moyens de la justice andorrane a été salué par l'ensemble des interlocuteurs de l'EEG [une équipe d'évaluation du GRECO]. (...)

75. L'EEG estime néanmoins que la composition actuelle du CSJ mérite d'être revue. En effet, l'EEG remarque que les juges et magistrats ne désignent qu'un des cinq membres du CSJ, les autres étant nommés par les représentants des pouvoirs exécutif et législatif. L'EEG rappelle qu'une telle composition ne correspond pas aux standards européens, en particulier à la recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, selon laquelle « au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs ». (...) Tout en ayant à l'esprit les spécificités d'Andorre, où la magistrature et le ministère public sont peu nombreux, ce qui peut poser des problèmes d'organisation, l'EEG est d'avis qu'il faut rendre le CSJ plus représentatif en augmentant le nombre de ses membres élus par leurs pairs. Le GRECO recommande de modifier la composition du [CSJ] afin d'assurer une représentation appropriée, élue par leurs pairs, des juges, magistrats et procureurs en son sein. »

GRIEFS

20. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante reproche aux juridictions andorranes d'être parvenues à des conclusions arbitraires et manifestement déraisonnables en ce qui concerne l'évaluation de sa candidature à une promotion professionnelle.

21. Elle se plaint, par ailleurs, du manque d'impartialité du TSJ, au motif que la majorité de ses membres avaient été nommés librement par le CSJ avant que la procédure de sélection des juges soit réglementée en 2014, ce qui empêchait de le qualifier de tribunal indépendant ou légitime, comme requis dans une société démocratique.

EN DROIT

22. La requérante conteste les décisions adoptées par le TSJ et le Tribunal constitutionnel d'Andorre en soulevant deux griefs. Sous le premier, elle se plaint que les juridictions internes sont parvenues à des conclusions arbitraires concernant la procédure de promotion à laquelle elle a participé, permettant ainsi au CSJ de nommer un autre candidat de façon arbitraire. Sous le deuxième grief, la requérante allègue que la procédure de nomination des magistrats du TSJ par le CSJ est en général contraire aux exigences d'indépendance et d'impartialité. Les deux griefs sont soulevés sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

23. Pour que l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer sous son volet « civil », il faut qu'il y ait une « contestation » réelle et sérieuse sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne, que ce droit soit ou non protégé par la Convention (*Baka c. Hongrie* [GC], nº 20261/12, § 100, 23 juin 2016). L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question.

24. En ce qui concerne le « caractère civil » du droit, la Cour a élaboré des critères quant à l'applicabilité de l'article 6 § 1 à des litiges du travail concernant des fonctionnaires, énoncés dans l'arrêt *Baka,* précité, §§ 103-105. Selon ces critères, il y aura présomption que l'article 6 trouve à s'appliquer aux conflits ordinaires du travail des fonctionnaires publics, et il appartiendra à l'État défendeur de démontrer, premièrement, que d'après le droit national le requérant fonctionnaire n'a pas le droit d'accéder à un tribunal, et, deuxièmement, que l'exclusion des droits garantis par l'article 6 à l'égard de ce fonctionnaire est fondée (*Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], nº 63235/00, § 62, CEDH 2007-II). Ces critères sont aussi applicables aux litiges concernant des juges (*ibidem*, § 104, *G. c. Finlande*, nº 33173/05, 27 janvier 2009, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, nº 21722/11, CEDH 2013, *Di Giovanni c. Italie*, nº 51160/06, 9 juillet 2013, et *Tsanova-Gecheva c. Bulgarie*, nº 43800/12, 15 septembre 2015), y compris des litiges relatifs au recrutement ou à la nomination (*Juričić c. Croatie*, nº 58222/09, 26 juillet 2011), à la carrière ou à la promotion.

25. À la lumière de ces principes, la Cour note que, en l'espèce, la requérante pouvait prétendre d'avoir un droit, reconnu en droit interne, de participer à une procédure de promotion légale et équitable dans le service publique comme magistrate (voir, *mutatis mutandis*, *Frezadou c. Grèce*, nº 2683/12, § 30, 8 novembre 2018) et que l'accès à un tribunal n'était pas exclu pour le litige relatif à cette procédure (paragraphes 8 et 14 ci-dessus).

26. La conclusion relative à l'applicabilité de l'article 6 est toutefois sans préjudice de la question de savoir comment les garanties procédurales ont été respectées dans pareille procédure (*Oleksandr Volkov*, précité, § 87).

A. Sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne les décisions des tribunaux nationaux

27. La requérante considère que les juridictions andorranes sont parvenues à des conclusions arbitraires et manifestement déraisonnables concernant la procédure de promotion aux postes de magistrats au TSJ et au TCorts, à laquelle elle a participé, en particulier pour ce qui est de son entretien professionnel, de sorte que le CSJ a nommé un autre candidat de façon arbitraire.

28. Elle soutient que l'entretien, qui s'est déroulé à huis clos, n'a pas été une véritable épreuve, expliquant qu'aucune connaissance du droit andorran n'a été évaluée. D'ailleurs, elle considère que le fait qu'elle se soit présentée à deux concours distincts et qu'elle n'ait été interviewée qu'une seule fois, alors que les critères d'évaluation étaient différents, constitue une irrégularité dont seul le CSJ était responsable.

29. Elle s'appuie sur le fait que, dans une procédure antérieure de sélection, les critères objectifs sur lesquels elle avait été évaluée lui avaient permis d'obtenir une note de 7/10, tandis que l'année suivante le résultat de cette évaluation était de 3/10 (deux points pour la motivation exprimée pendant l'entretien, un point pour le rapport réalisé par le service externe d'inspection de l'administration de justice).

30. Il convient de souligner d'abord que l'interprétation et l'application du droit interne incombant aux juridictions internes s'imposent, en principe, à la Cour, dont le rôle se limite uniquement à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation (*García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 28, CEDH 1999-I). La Cour doit avoir des motifs très sérieux pour prendre le contre-pied de ces juridictions et seulement substituer aux leurs ses propres vues sur une question d'interprétation du droit interne si ces conclusions peuvent passer pour arbitraires ou manifestement déraisonnables (*Bochan c. Ukraine (n° 2)* [GC], n° 22251/08, § 61, CEDH 2015, et *López Ribalda et autres c. Espagne* [GC], n^{os} 1874/13 et 8567/13, § 149, 17 octobre 2019).

31. La Cour rappelle aussi que selon sa jurisprudence constante, l'article 6 de la Convention oblige les tribunaux à motiver leurs décisions. L'étendue de ce devoir peut varier selon la nature de la décision et doit s'analyser à la lumière des circonstances de chaque espèce. Sans exiger une réponse détaillée à chaque argument du plaignant, cette obligation présuppose que la partie à une procédure judiciaire puisse s'attendre à une réponse spécifique et explicite aux moyens décisifs pour l'issue de la procédure en cause (voir, parmi beaucoup d'autres, *Paixão Moreira Sá*

Fernandes c. Portugal, nº 78108/14, § 71, 25 février 2020, et les affaires qui y sont citées).

32. Se tournant vers les circonstances de l'espèce, la Cour observe que la requérante a été déboutée par le TSJ de ses deux appels (paragraphe 9 ci-dessus), au motif que les décisions administratives contestées remplissaient les exigences de motivation, étant donné que la note attribuée était fonction de critères d'évaluation objectifs prédéfinis et publics, et qu'elles étaient accompagnées d'une grille d'évaluation qui indiquait les critères sur la base desquels des points étaient attribués individuellement à chaque candidat (paragraphe 9 ci-dessus). La Cour relève qu'en se fondant sur la grille d'évaluation sur laquelle l'appréciation reposait, le TSJ a analysé les points attribués à la requérante et a conclu qu'aucune irrégularité ne pouvait être reprochée au CSJ à ce titre.

33. La Cour constate également que lors de son entretien avec le CSJ, la requérante a obtenu un point seulement pour le rapport établi par le service externe d'inspection (paragraphe 29 ci-dessus). La Cour relève que le CSJ et ensuite le TSJ ont pris en compte ce rapport respectivement pour apprécier l'activité professionnelle de l'intéressée et contrôler le nombre de points qui lui avait été attribué.

34. La requérante a ensuite été déboutée par le Tribunal constitutionnel, auprès duquel elle avait introduit un recours d'*empara* sur le fondement des mêmes griefs (paragraphe 15 ci-dessus). La haute juridiction a confirmé que l'attribution à la requérante des points ne pouvait être assimilée à un déni de justice fondé sur une motivation standard ou vague, et que les arguments fournis par le TSJ à l'occasion des appels interjetés devaient être considérés comme étant suffisamment motivés, raisonnables et dépourvus d'arbitraire ou d'illogisme. Dans son arrêt, le Tribunal constitutionnel a insisté sur le fait que la requérante, en exerçant un recours d'*empara*, avait tenté de substituer le raisonnement du TSJ par le sien.

35. La Cour estime que le TSJ puis le Tribunal constitutionnel ont répondu aux questions soulevées par la requérante dans cette procédure, et qu'elle ne saurait conclure que ces décisions n'étaient pas motivées.

36. Elle note aussi que la requérante avait connaissance des conditions requises des appels à candidatures avant d'y participer et qu'elle ne les avait pas contestées dans les délais légaux, bien qu'elle en eût incontestablement le droit. Elle relève que l'intéressée s'est alors soumise, en pleine connaissance de cause, à la procédure telle qu'elle était prévue, y compris à l'entretien qui se déroulait à huis-clos, et aux critères d'évaluation objectifs fixés différemment en fonction de chaque concours. Enfin, elle observe qu'elle a réalisé un seul entretien pour les deux procédures, comme il lui a été proposé, malgré le fait qu'elle aurait pu réaliser un entretien séparé pour chaque concours ou, le cas échéant, refuser la proposition et faire éventuellement appel. Force est de constater que la requérante ne s'est pas

prévalue, en temps voulu, des sauvegardes processuelles qui étaient à sa disposition.

37. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, la Cour estime que les conclusions auxquelles sont parvenues les tribunaux internes n'apparaissent pas arbitraires ou manifestement déraisonnables.

38. Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et qu'elle doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

B. Sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne le droit à un tribunal établi par la loi et le manque d'impartialité du TSJ

39. La requérante allègue que la procédure de nomination des magistrats du TSJ revêtait un caractère arbitraire et que le CSJ aurait désigné arbitrairement les membres de cette juridiction, dont il en résulterait une non-conformité de la composition actuelle du TSJ aux exigences d'indépendance et d'impartialité requises par l'article 6 § 1 de la Convention.

40. La requérante soutient que la majorité des membres du TSJ ont été nommés de façon discrétionnaire avant 2014. Ainsi, elle considère qu'on ne peut conclure à l'existence de garanties suffisantes protégeant les membres du TSJ de toute pression, étant donné qu'ils avaient été arbitrairement désignés par le CSJ, lesquels auraient pu s'efforcer de le satisfaire.

41. Elle estime que non seulement les membres du TSJ n'offraient pas de garanties suffisantes, mais aussi que le CSJ était lui-même un organe dont la composition ne répondait pas aux standards européens établis par le GRECO dans sa dernière révision effectuée en 2017, car la plupart de ses membres n'avaient jamais été juges et possédaient une trajectoire politique, n'étant pas employés à temps plein et continuant de recevoir des salaires hors de cet organe en provenance de leurs activités professionnelles respectives. Ainsi, selon le rapport du GRECO, « l'EEG [une équipe d'évaluation du GRECO] [...] [était] d'avis qu'il [fallait] rendre le CSJ plus représentatif en augmentant le nombre de ses membres élus par leurs pairs » (paragraphe 19 ci-dessus).

42. La question se pose donc d'analyser, d'un côté, si le TSJ est en effet un tribunal « établi par la loi » au sens de l'Article 6 de la Convention, eu égard du fait qu'avant la modification de la Loi Qualifiée de la Justice en 2014, les critères de nomination de ses membres par le CSJ n'étaient pas suffisamment réglés ; et, d'autre côté, si le TSJ ne présentait, de ce fait, les garanties d'indépendance et d'impartialité telles qu'exigées par l'Article 6 de la Convention. Puisque les deux questions sont étroitement liées, il convient de les examiner ensemble.

43. La Cour note d'abord que le Tribunal constitutionnel a constaté dans son arrêt que le TSJ était le seul organe judiciaire établi par la loi pour connaître des appels formés contre les décisions du CSJ, et que la procédure en l'espèce s'était déroulée conformément aux exigences légales et constitutionnelles (paragraphe 15 ci-dessus).

44. Le Tribunal constitutionnel a relevé aussi (paragraphe 15 ci-dessus) que la loi andorrane réglementait avec soin la procédure de nomination des magistrats et qu'elle prévoyait des voies de recours qui permettaient à la requérante de soumettre, si elle le considérait nécessaire, la question de l'impartialité des juges à un contrôle judiciaire (paragraphe 17 ci-dessus). Il a ajouté que, même si aucune raison particulière ne justifiait que l'intéressée ne soulève un grief relatif au manque d'impartialité des membres du CSJ, elle aurait pu récuser ses membres, ce qu'elle n'avait pas fait.

45. Par ailleurs, le Tribunal constitutionnel a souligné que la composition du CSJ était établie par la Constitution d'Andorre et qu'il n'y avait eu aucune irrégularité dans la procédure de nomination des magistrats chargés d'examiner le litige (paragraphe 15 ci-dessus).

46. Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le dire, un tribunal qui ne serait pas établi conformément à la volonté du législateur serait forcément dépourvu de la légitimité requise dans une société démocratique pour trancher les différends juridiques (*Lavents c. Lettonie*, n° 58442/00, § 114, 28 novembre 2002). L'expression « établi par la loi » concerne non seulement la base légale de l'existence même du « tribunal », mais encore le respect par celui-ci des règles particulières qui le régissent (*Sokourenko et Strygoun c. Ukraine*, n^os^ 29458/04 et 29465/04, § 24, 20 juillet 2006).

47. La Cour a aussi admis récemment (dans l'affaire *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], n° 26374/18, § 236, 1er décembre 2020) que, compte tenu des répercussions qu'un constat de violation peut avoir et des importants intérêts en jeu, le droit à un « tribunal établi par la loi » ne devrait pas faire l'objet d'une interprétation trop extensive, en vertu de laquelle, n'importe quelle irrégularité dans une procédure de nomination d'un juge risquerait d'enfreindre ce droit.

48. La Cour a déjà reconnu la difficulté de trouver un critère de mise en balance de ces intérêts en jeu qui soit applicable aux différentes procédures de nomination des juges dans les différents pays d'Europe. Ainsi, elle a affirmé que les États contractants devaient bénéficier à cet égard d'une certaine marge d'appréciation puisque les autorités nationales étaient en principe mieux placées qu'elle pour apprécier de quelle manière les intérêts de la justice et la prééminence du droit – avec tous leurs éléments susceptibles d'entrer en conflit – seraient mieux servis dans une situation donnée (ibidem, § 243).

49. Dans l'affaire *Guðmundur Andri Ástráðsson*, précitée, §§ 244-252, elle a néanmoins offert une démarche en trois étapes, qui aidera la Cour à s'orienter lorsqu'il faudra rechercher si des irrégularités dans telle ou telle

procédure de nomination d'un juge sont d'une gravité telle, qu'elles emportent violation du droit à un tribunal établi par la loi et si les autorités compétentes de l'État ont ménagé entre les différents principes en présence un équilibre juste et proportionné. Ainsi, (i) il doit exister une violation manifeste du droit interne ; (ii) la violation en question doit s'analyser à la lumière de l'objet et du but de l'exigence d'un « tribunal établi par la loi » ; et (iii) le contrôle que les juridictions nationales ont opéré joue un rôle important.

50. Selon la jurisprudence de la Cour, il ne suffit pas que l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire soient garanties par la Constitution : elles doivent être réellement appliquées dans toutes les attitudes et pratiques administratives (*Agrokompleks c. Ukraine*, n° 23465/03, § 136, 6 octobre 2011). En outre, la nomination et la révocation des juges est admissible, pourvu qu'une fois nommés, ils soient libres de toute pression ou influence lorsqu'ils exercent leur rôle juridictionnel (*Flux c. Moldova (n° 2)*, n° 31001/03, § 27, 3 juillet 2007, et notamment *Guðmundur Andri Ástráðsson*, précité, §§ 207 et suivants).

51. En l'espèce, en ce qui concerne la nomination des juges du TSJ, qui ont examiné les recours de la requérante formés contre les décisions rendues par le CSJ, la Cour est d'avis que, selon la première étape de la démarche établie dans l'affaire *Guðmundur Andri Ástráðsson*, précitée (paragraphe 43 ci-dessus), il n'y a pas eu de violation manifeste du droit interne : les juridictions internes ont conclu que la procédure de nomination des magistrats qui ont examiné les recours dans les deux procédures contestées par la requérante avait été adoptée en application de la Constitution et de la loi interne en vigueur. La Cour relève que le caractère relativement discrétionnaire de la procédure de nomination des magistrats du TSJ avant 2014 ne peut pas conduire à remettre en cause automatiquement leur nomination. Elle met l'accent sur le fait qu'avant la réforme législative de 2014, les candidats aux postes de magistrats au TSJ étaient aussi promus par la voie d'un concours public et en fonction de leurs mérites (paragraphe 18 ci-dessus) même si les principes d'objectivité, de publicité et de transparence aujourd'hui explicités dans la loi (paragraphe 17 ci-dessus) n'y étaient pas expressément consignés.

52. En effet, la sécurité juridique et le principe de l'inamovibilité des juges ne peuvent être mis en échec sur le fondement de simples spéculations. En l'espèce, le TSJ était le seul organe judiciaire établi par la loi pour connaître des appels formés contre les décisions du CSJ, la procédure s'étant déroulée conformément aux exigences constitutionnelles et légales actuelles. Tant le TSJ que le Tribunal constitutionnel ont opéré un contrôle sur la base des normes pertinentes de la Convention, en mettant correctement en balance les intérêts concurrents en présence, pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de violation du droit à un « tribunal établi par la loi », et ils en ont tiré la conclusion que ce droit n'a pas été enfreint ni selon le droit

interne ni dans le cadre de la procédure en l'espèce, et que les griefs de la requérante manquaient, par conséquent, de fondement. La Cour ne peut donc substituer son appréciation à celle des juges nationaux. En outre, la requérante n'avance aucune explication raisonnable pour soutenir sa thèse selon laquelle les magistrats du TSJ auraient cherché à plaire le CSJ.

53. La Cour observe, par ailleurs, que le fait que certains membres du CSJ soient membres à temps partiel, conformément au fonctionnement de cet organe, ne permet pas de conclure que ses décisions soient automatiquement dépourvues de garanties démocratiques. Elle observe, en plus, que la Principauté d'Andorre a répondu à cet égard à une recommandation du GRECO relative à la modification de la composition du CSJ, notant qu'elle ne pourrait être mise en œuvre qu'à l'occasion d'une réforme constitutionnelle, spécialement ardue.

54. Vu l'absence d'irrégularités tant dans les procédures de nomination des magistrats du TSJ que dans le contrôle juridictionnel des décisions rendues par le CSJ opérées par le TSJ et le Tribunal constitutionnel, et l'absence de manifestations concrètes qui démontreraient que l'un ou certains membres du TSJ (ou du CSJ) aient manqué d'indépendance ou d'impartialité, la Cour ne saurait considérer qu'il y a eu une violation manifeste du droit à un « tribunal établi par la loi » conformément aux critères établis dans sa jurisprudence.

55. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que, dans les circonstances de l'espèce, ce grief est manifestement mal fondé et qu'il doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité, déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 4 novembre 2021.

{signature_p_2}

Ilse Freiwirth	Tim Eicke
Greffière adjointe	Président