

SYNTHÈSE

français
english
español
deutsch
português
arabic

Les qualités d'indépendance des conseils de la magistrature

Pratiques, perceptions,
expériences dans l'espace
judiciaire francophone

UNE ÉTUDE RÉALISÉE PAR
ÉLISE LAURENT ET OLIVIER CHEVET

AVEC LA COLLABORATION DE
PÉNÉLOPE DUFOURT

JUIN 2026



**INSTITUT
ROBERT BADINTER**
Études et recherches
sur le droit et la justice

ÉTUDE

**LES QUALITÉS
D'INDÉPENDANCE
DES CONSEILS
DE LA MAGISTRATURE**

**Pratiques, perceptions, expériences
dans l'espace judiciaire francophone**

Directrice de la publication :
Valérie Sagant

Suivi d'édition :
Xavier Cayon, Harold Épineuse, Léa Delion

Direction artistique :
Isabelle Chemin

Exécution graphique :
Créapix

Secrétariat de rédaction :
Carine Eckert

Impression : CIN - Ministère

**Les qualités
d'indépendance des conseils de
la magistrature :
Pratiques, perceptions, expé-
riences dans l'espace judiciaire
francophone**

AVANT-PROPOS ET SYNTHÈSE

07

**The Independence of Judicial
Councils: Practices, Perceptions
and Experiences in the
French-speaking Judicial Space**

FOREWORD AND SUMMARY

27

**Cualidades de independencia
de los consejos de la magistra-
tura: prácticas, percepciones y
experiencias en el ámbito judicial
francófono**

PREFACIO Y RESUMEN

45

**Vorgehensweisen,
Wahrnehmungen, Erfahrungen
im französischsprachigen
Rechtsraum : Vorgehensweisen,
Wahrnehmungen, Erfahrungen im
französischsprachigen Rechtsraum**
VORWORT Y ZUSAMMENFASSUNG

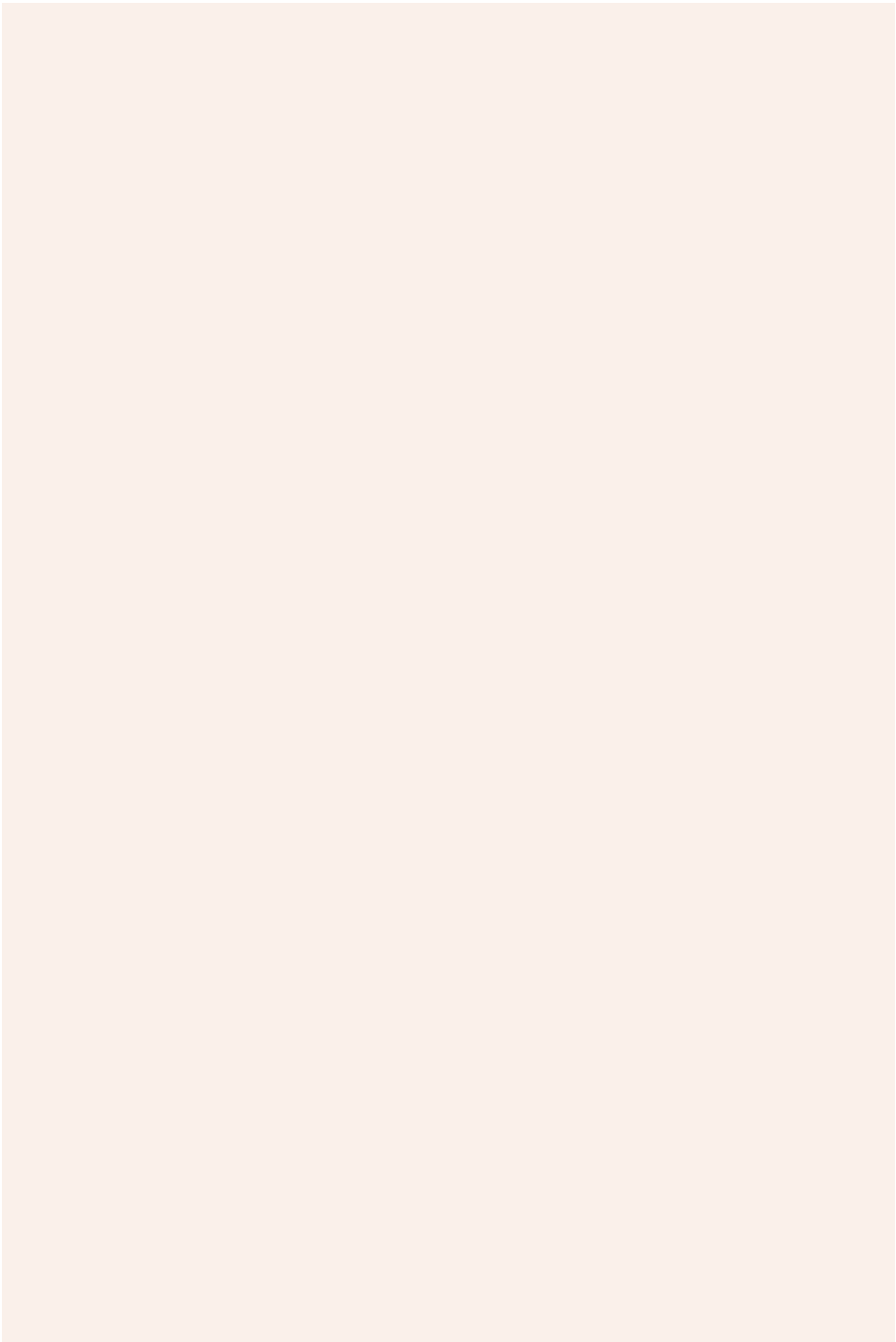
65

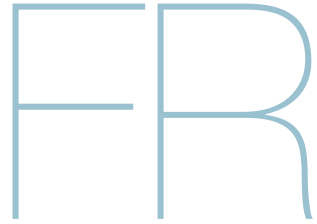
**As qualidades de
independência
dos Conselhos da Magistratura:
práticas, percepções,
experiências no espaço
judicial francófono**
PREFÁCIO Y RESUMO

87

**خصائص استقلال مجالس القضاء:
الممارسات، و التصورات، والتجارب في
مجال القضائي الفرنكوفوني**

107





**Les qualités
d'indépendance des
conseils de la magistrature**
Pratiques, perceptions, expériences
dans l'espace judiciaire francophone

ÉLISE LAURENT, OLIVIER CHEVET
PÉNÉLOPE DUFOURT

Sous la direction d'
HAROLD ÉPINEUSE

AVANT-PROPOS ET SYNTHÈSE

AVANT-PROPOS

L'Institut Robert Badinter – anciennement Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice – a été sollicité par le Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire pour approfondir la réflexion sur les qualités caractérisant l'indépendance des Conseils de la magistrature judiciaire.

Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'une réflexion conduite par le Réseau qui a tenu, fin 2023, un colloque consacré à l'indépendance des conseils de justice et souligne combien « *l'indépendance des Conseils de justice participe de l'indépendance de la justice* ». Répondant aux souhaits du RFCMJ, exprimés par la voix de son Secrétaire général André Ouimet, l'Institut s'est attaché à prolonger ces travaux par une enquête approfondie auprès de personnalités siégeant ou ayant siégé au sein des conseils membres du réseau, aux fins de recueillir des témoignages relatifs au vécu de ces institutions. Ainsi, l'Institut a pu mobiliser son savoir-faire pluridisciplinaire et empirique au service d'un thème institutionnel et théorique au cœur des enjeux démocratiques contemporains.

En effet, les entretiens menés selon une méthodologie sociologique éprouvée ont permis de comprendre, à travers le recueil et l'analyse de la parole des individus, comment se construit, s'illustre et s'exprime l'indépendance de conseils dans une vision qui dépasse le cadre juridique. Les résultats de ces analyses confortent et approfondissent l'approche strictement institutionnelle et juridique ▯ ils permettent d'asseoir une réflexion et des propositions d'évolutions opérationnelles pour favoriser et protéger l'indépendance de ces instances.

Nous espérons que ces analyses alimenteront utilement la réflexion et l'action du RFCMJ ▯ elles s'inscrivent également dans le cadre d'un vaste programme de travail entamé par

l'Institut en 2025 sur le rôle de la Justice au sein de nos démocraties dans un contexte paradoxal où elle suscite de grandes attentes et de fortes critiques.

Je tiens à remercier particulièrement les Membres du Réseau, son Secrétaire général et son équipe pour leur confiance et l'opportunité qu'ils nous ont donnée de diversifier nos connaissances sur un sujet certes classique, mais qui mérite aujourd'hui de nouveaux éclairages. Ces analyses ont bénéficié de l'engagement des répondants qui ont bien voulu prendre le temps et l'énergie nécessaires à nous répondre avec précision et authenticité.

Ces travaux ont été réalisés au sein de l'Institut par Elise Laurent et Olivier Chevet avec la collaboration de Pénélope Dufourt, et ont bénéficié des avis rigoureux et constructifs d'un comité scientifique composé de Cécile Vigour, sociologue et directrice de recherche au CNRS, Véronique Champeil-Desplats, professeure de droit public et Vice-Présidente de l'Université Paris-Nanterre et Valéry Turcey, Premier président de la Cour d'appel de Limoges qui ont suivi le projet. Un grand merci également à Laurent Willemez pour ses conseils méthodologiques, ainsi qu'à l'équipe de l'Institut pour sa contribution à la finalisation de l'étude.

Valérie SAGANT, directrice de l'Institut Robert Badinter

SYNTHÈSE

La présente étude s'inscrit dans la continuité des débats ouverts sur l'indépendance des conseils supérieurs de justice par le Réseau Francophone des Conseils de la Magistrature Judiciaire (RFCMJ), lors d'un colloque organisé en France à la Cour de cassation en novembre 2023. Afin d'alimenter ses travaux, le RFCMJ a sollicité l'Institut Robert Badinter¹ pour apporter une contribution réflexive sur les « qualités d'indépendance » de ces conseils, entendues dans ce travail comme des attributs, facteurs ou caractéristiques. Concernant l'indépendance de la justice et de ses représentants, les instances mêmes de la Francophonie, comme d'autres organisations, ont produit de nombreux travaux participant à développer une littérature grise et scientifique abondante sur le sujet. L'objectif de l'étude est de proposer un éclairage nouveau sur les conseils de la magistrature judiciaire à travers une démarche empirique qui implique les acteurs du réseau. Cette approche, par l'intérêt spécifique accordé à la parole de leurs membres, est l'occasion d'appréhender les conseils de manière originale par un examen des réalités concrètes de l'indépendance qui s'éprouve avec mais aussi au-delà du droit, dans les pratiques, perceptions et expériences de leurs membres. Il s'agit de comprendre, de l'intérieur et depuis les individus, comment se construit et s'illustre l'indépendance de ces institutions ainsi que les facteurs qui la fragilisent ou la renforcent. La terminologie « conseils de la magistrature judiciaire » recouvrant des réalités et dispositifs institutionnels distincts (Conseils supérieurs de la magistrature, Conseil supérieurs de justice...), le choix a été fait dans cette étude d'utiliser le terme générique « conseil » pour décrire de manière neutre la diversité des appareils et des appellations.

Afin de mieux cerner les questionnements que pose l'indépendance des conseils, cette étude présente tout d'abord

¹ Anciennement *Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice*.

un rappel historique de leur création et de leur développement. Cet état des lieux, étape préalable et nécessaire à la compréhension de l'enquête sociologique à sa suite, contextualise l'émergence de ces institutions afin d'en permettre une compréhension générale. L'approche historique souligne l'enjeu politique desdits conseils dans leur quête complexe d'indépendance et leur institutionnalisation. Ces éléments apportent un premier éclairage critique concernant la tension qui sous-tend la gestion des conseils – et qui traverse l'examen de leurs qualités d'indépendance –, à savoir, d'un côté, laisser au corps le soin de s'auto-gérer au sein des conseils et de l'autre, composer avec leur sujétion à un fort contrôle politique.

Aussi, la première partie passe en revue la littérature sur les conseils afin d'exposer les principaux repères théoriques et d'inscrire l'étude dans leur prolongement. Cet état de l'art positionne l'originalité et les apports de cette étude. **Les ressources et productions relatives aux conseils s'attachent principalement à questionner les enjeux de leur indépendance au niveau institutionnel.** L'étude est alors l'occasion de combiner ce niveau de réflexion à des analyses nouvelles orientées, au niveau fonctionnel et individuel, sur les dynamiques organisationnelles et humaines en œuvre au sein des conseils. Au-delà des productions institutionnelles et scientifiques existantes sur les conseils, l'état de l'art laisse entrevoir une certaine **absence d'enquêtes de terrain les concernant.** Même si la sociologie s'est emparée de manière conséquente du droit et de la justice comme objet de recherche, à notre connaissance il n'existe pas d'étude qualitative dans la littérature scientifique francophone menée directement auprès des membres des conseils pour tenter de comprendre et d'identifier, depuis leurs perspectives, les rouages de leur indépendance. Pourtant, une démarche sociologique plus compréhensive aurait le mérite d'affiner les perceptions des acteurs sur le sujet et de dévoiler certains angles morts des analyses purement externes quant au

rôle et aux prérogatives de ces conseils. L'étude présentée ici s'inscrit donc dans cette volonté d'interroger les qualités d'indépendance des conseils à travers le recueil et la restitution problématisée de la parole des acteurs.

La deuxième partie du rapport s'attache à présenter la démarche et les conditions de réalisation de l'étude, notamment son caractère pluridisciplinaire – par la mobilisation des professionnels du droit et de la sociologie –, élément constitutif de son identité. Cette collaboration de professionnels d'horizons différents a permis une meilleure compréhension des pratiques et des phénomènes étudiés, elle a favorisé une complémentarité des approches et une objectivation des univers professionnels par la mise en commun des réflexions et le croisement des méthodes et des connaissances. Cette partie précise également les contours du terrain d'enquête et les conditions de sa réalisation. Elle met ainsi en avant :

- les apports de l'approche qualitative : par le recueil d'une parole experte, individuelle et professionnelle à la suite de la conduite d'entretiens semi-directifs, cette approche a permis un examen des systèmes de pensées propre aux individus enquêtés et la mise en résonance de discours (perceptions, points de vue, valeurs) et des pratiques (situations, faits, souvenirs) avec des éléments objectifs (textes, données chiffrées).

- les enjeux et critères d'élaboration du panel : au regard du nombre importants de pays étudiés, de la variété de composition des conseils, de l'étendue de la zone géographique et des contacts limités dont nous avons disposé, il n'était pas envisageable d'élaborer un échantillon représentatif des conseils. Notre volonté a été d'affirmer le recueil d'une diversité de points de vue et d'expériences dans une perspective exploratoire, tout en étant attentifs à la prise en compte de certains critères (profession, statut, mode de désignation, sexe). Au total, douze conseils membres du RFCMJ ont

participé à l'étude², quatorze entretiens ont été menés et quinze personnes ont été entendues. Les entretiens se sont déroulés sur la période de mars à avril 2025, ils ont été réalisés par visioconférence et ont duré entre 1h15 et 2h10.

- les précautions méthodologiques relatives à cette démarche, à savoir les dispositions d'anonymisation des données et le caractère parcellaire, évolutif et non généralisable des informations recueillies. Les choix d'orientation thématiques sont également abordés notamment en ce qui concerne les parquets. En effet, il a été décidé de ne pas traiter cette thématique en particulier, sauf situations spécifiques, mais de procéder à des analyses communes à l'ensemble des magistrats du siège et du parquet.

Enfin, cette partie du rapport est l'occasion de définir le positionnement réflexif de l'étude. **Ce travail repose ainsi sur une appréhension sociale de l'indépendance des conseils. Il propose de sortir du strict cadre doctrinal juridique pour envisager ces organes comme des objets évolutifs et perméables, façonnés par les interactions et les pratiques sociales – formelle ou informelles, énoncées ou incorporées – des individus qui les constituent.** L'indépendance est envisagée comme un état dynamique, à savoir un mouvement processuel qui prend corps dans une recherche d'équilibre entre différentes forces actives que peuvent être le pouvoir exécutif et le corps de la magistrature. Par ailleurs, ce travail s'inscrit dans une exploration interne de l'indépendance : l'étude s'attache en effet à examiner les mécanismes qui concourent, au sein des conseils, à l'édification de leur indépendance. Aussi, en sus d'étudier les qualités en tant que telles, à savoir les dispositifs de protection de l'impartialité par la limitation des influences potentielles, cette étude s'intéresse à la qualité de cette indépendance à travers les visions incarnées et animées qu'en ont les membres.

² Andorre, Belgique, Bénin, Burkina Faso, Canada, France, Guinée, Liban, Madagascar, Maroc, Québec, Sénégal.

Cette conception prend en compte la manière dont ces derniers investissent leur mission – engagement, initiatives, valeurs – et la façon dont s'exprime à travers eux un « esprit » de l'indépendance.

À partir de ces axes réflexifs, ce travail met en lumière les mécanismes homologues qui font système au sein des conseils mais également, quand cela semble pertinent, les situations singulières afin de voir où les qualités d'indépendance, envisagées ici comme des attributs, dispositions ou caractéristiques, se situent dans le semblable comme dans le différent. Dans cette optique, une approche transversale des qualités d'indépendance est proposée qui parcourt les trois niveaux de structuration des organes : le niveau institutionnel (macro), à savoir l'architecture structurelle des conseils ▯ le niveau fonctionnel (méso), soit l'opérationnalité de conseils ▯ et enfin le niveau individuel (micro), à savoir les acteurs qui composent des conseils. Ce positionnement propose une perspective réflexive globale de l'institution « conseil » et de voir comment ces qualités peuvent se répondre, se compléter ou se compenser entre elles.

Les trois parties suivantes du rapport exposent les résultats. Les développements proposés s'inscrivent dans une analyse élargie des qualités d'indépendance en ce sens qu'ils participent à fournir une matière éclairante des fonctionnements des conseils dont la compréhension est un préalable à l'élaboration de ces qualités.

Le premier élément qui ressort concerne le rôle déterminant du pouvoir exécutif dans l'indépendance effective des organes. Cette « tension » entre les conseils et les autorités exécutives traverse toute leur structuration, tant sur le plan institutionnel que fonctionnel. La constitutionnalisation des conseils apparaît tout d'abord comme un premier niveau de garantie essentiel à leur indépendance. Le statut accordé aux organes détermine sans surprise, au-delà de

leur existence même, leurs moyens d'action et le pouvoir d'indépendance qui leur est concédé. Le positionnement institutionnel qui les réduit à une fonction d'assistant ou de conseiller du garant de l'indépendance peut être alors questionné car il pose d'emblée l'action des conseils dans un lien de dépendance intrinsèque avec l'exécutif. S'interroger sur une possible évolution de cette posture de conseiller vers un rôle plus affirmé de second garant, intervenant en parallèle et en autonomie, ou de substitut du garant, permettrait de légitimer leur action propre de protection de l'indépendance de la justice. **Aussi, la composition des conseils apparaît comme un élément essentiel de leur indépendance**, en particulier par la diversité des autorités de nomination, des parcours des membres et des modes de désignation. En outre, la présence de membres non-magistrats au sein des conseils est perçue positivement sur le fonctionnement du conseil tandis que la présence de membres de l'exécutif, selon la nature et la qualité de cette présence (présidence ou non, participation ou non aux débats...), peut être considérée comme problématique.

L'examen détaillé de l'exercice des missions de nomination au sein des conseils révèle que la répartition des compétences entre les conseils et l'exécutif peut impacter voire minorer le pouvoir de décision de ces derniers, les principaux déterminants restant à la main de l'exécutif. Les points développés dans l'étude soulignent la fragilité de l'indépendance des conseils dont l'expression du pouvoir décisionnel dépend, dans certaines situations, des dispositions et volontés de l'exécutif. La question qui est posée est alors celle de l'institutionnalisation des pratiques essentielles au respect de l'office des conseils, qui permettrait de renforcer leur pouvoir et leur indépendance. En ce qui concerne la compétence disciplinaire, l'enjeu d'indépendance des conseils se situe dans la mise en place de mécanismes permettant de limiter les risques d'instrumentalisation de la voie disciplinaire par l'exécutif – que ce soit comme moyen de pression sur des

magistrats ou par l'influence des positions dans les débats – et ce en s'assurant de la non-présence des autorités exécutives lors de la délibération. En ce qui concerne l'aspect disciplinaire, la capacité des conseils à instruire ou compléter les dossiers disciplinaires qui leur sont soumis, tout comme le développement d'action d'information à l'égard des justiciables pour favoriser leur meilleure compréhension des mécanismes de saisine, sont des composantes essentielles de l'examen d'indépendance des conseils. Enfin, le rapport à l'exécutif concerne également les ressources financières.

Il ressort de l'étude à la fois un manque d'autonomie budgétaire des conseils tout comme une insuffisance du budget alloué, ces deux facteurs limitant alors leur indépendance. L'indépendance budgétaire des conseils pourrait alors s'exprimer par l'existence d'une enveloppe spécifiquement dédiée, par le respect de leur autonomie budgétaire notamment via un accord avec l'exécutif, ainsi que par la possibilité de débattre sur les moyens accordés. Sur ces différents points, l'indépendance des conseils est donc étroitement liée au pouvoir exécutif, avec les risques d'ascendant, d'influence ou d'ingérence que cela comporte. Cependant, l'analyse de la nature des relations de travail entretenues au quotidien entre les conseils et l'exécutif permet de saisir que **l'enjeu de leur indépendance ne résiderait pas dans un affranchissement total ou une absence de lien à l'exécutif, mais plutôt dans un équilibre subtil entre distanciation institutionnelle et renforcement d'une collaboration fonctionnelle vertueuse.**

Cette étude souligne que les enjeux d'indépendance des conseils ne se situent pas uniquement dans leur lien avec le politique mais également dans leur capacité à déjouer d'éventuelles influences qui s'exprimeraient au sein du corps de la magistrature. Pour contrer ces incidences possibles, l'ouverture des conseils vers l'extérieur peut constituer un levier d'action efficace. Elle s'illustre par exemple par la présence de membres non-magistrats dans les organes et de l'attention portée, dans les différentes pratiques, à leur

place et à leurs voix (mode de désignation, équilibre dans les compositions, modalité des délibérés, etc.).

La collégialité apparaît elle aussi comme un élément déterminant de l'indépendance des conseils. Cette disposition varie en fonction des différents rapports de force en présence, selon l'équilibre de composition des Conseils et la dynamique relationnelle entre les membres. Elle dilue d'éventuelles influences et corrige de possibles inclinations tant par l'effet de nombre que par l'obligation de motiver et d'argumenter sa position devant les autres membres. Préserver et renforcer la collégialité apparaît donc central pour assurer l'indépendance des Conseils. **D'autres mécanismes fonctionnels en lien avec le déroulé des débats, tels que l'organisation des tours de paroles, la recherche du consensus ou la publicisation ou non des positions individuelles, peuvent aussi contribuer à consolider le caractère indépendant du conseil à travers la neutralisation des influences possibles – professionnelles ou politiques – et par la force d'unité et de cohésion de la décision collective qu'ils impliquent.**

L'étude met en avant un autre type de tension, celle entre l'indépendance réelle et l'indépendance perçue liée à la représentation que peuvent avoir les citoyens et le corps de la magistrature des conseils. Entre incompréhension ou méconnaissance de leur rôle ou suspicion de partialité, l'idéal d'indépendance est parfois mis à mal par une image dévaluée. Cette tension questionne la confiance qui est accordée à ces institutions et, de fait, leur légitimité au sein de la cité. **L'indépendance des conseils peut-elle être effective si les bénéficiaires, magistrats et citoyens, ne lui accordent que peu de confiance ?** Ainsi, il apparaît que les qualités formelles d'indépendance des conseils doivent s'accompagner d'un effort de lisibilité, de compréhension et de transparence des processus afin de lutter contre un sentiment de corporatisme ou de dépendance à l'exécutif et renforcer, au-delà de la réalité, l'apparence de l'indépendance.

La mise en place d'actions d'information et de sensibilisation auprès de la société civile peut s'avérer être aussi une démarche efficiente pour promouvoir le bien-fondé du rôle des conseils au sein de la société et accroître, indirectement, leur indépendance par une meilleure connaissance de leurs enjeux par les citoyens.

Cette étude a également permis de mettre en lumière ce que l'on pourrait nommer « l'esprit » d'indépendance, autrement dit la qualité de l'indépendance. Cet esprit est présent en différents endroits dans la structuration des conseils. Tout d'abord à travers la manière qu'ont les membres d'investir leurs missions : dans l'engagement qui nourrit leur travail au sein du conseil (sentiment d'utilité, volonté de transformation) ou dans leur loyauté vis-à-vis de l'institution (sentiment de responsabilité). Cette indépendance animée se retrouve également dans certaines pratiques informelles qui se tissent dans les interstices des textes (recherche du consensus) ou encore par des prises de position dissidentes des membres ou des confrontations afin de défendre leur vision d'un fonctionnement indépendant des conseils, et plus largement de la justice. Cette indépendance incarnée se situe enfin dans les marges d'action dont se saisissent certains membres. La qualité de l'indépendance des conseils s'exprime alors dans la possibilité que peuvent avoir les membres à opérer, au-delà de ce qui est inscrit dans les textes, des initiatives motivées, ajustées et réactives face aux réalités évolutives et aux exigences du terrain, dans la limite de leur mission d'assistant du garant (chef de l'État) et au regard des contraintes rencontrées. Ces marges d'action se traduisent par exemple par des déplacements dans les juridictions en difficulté, par des actions de communication publique, par des rencontres avec d'autres conseils ou encore par la mobilisation de la société civile pour favoriser le dialogue et la réflexion avec les conseils. Se pose alors la question de la nécessité ou non d'encadrement de ces marges et de la fonction qui leur est dévolue. En effet, protéger et garantir

implique des possibilités d'adaptation à des réalités sociales et politiques nouvelles dans un environnement dynamique. La possibilité d'existence de ces marges d'action, avec les capacités budgétaires que cela implique, illustre fortement l'indépendance des membres et donc de l'institution pour remplir son rôle.

« L'esprit » d'indépendance des conseils repose également sur le sentiment personnel des membres quant à leur propre indépendance au sein des organes. Si l'on peut relever que les atteintes personnelles à leur encontre sont quasi inexistantes dans les récits entendus, l'approche qualitative, par l'intérêt tout particulier qu'elle accorde aux ressentis et aux expériences des individus, permet de rapporter de manière prédominante leur sensation à jouir d'une liberté d'action, de pensée et de décision satisfaisante répondant au respect de leur indépendance pour remplir leur mission. Par ailleurs, **l'étude met en évidence un élément déterminant dans l'édification de l'indépendance des conseils : la conscience personnelle des membres.** La qualité de l'indépendance des organes reposerait alors *in fine* sur la force morale et éthique de ses acteurs, à travers des valeurs de courage, de conviction, de résistance, de service ou encore de devoir, ce qui invite à questionner le lien entre degré d'engagement ou d'adhésion à la structure et qualité de protection de son indépendance. Cette question de l'exigence morale nous a amené à examiner la déontologie et la discipline des membres. Concernant la discipline, il ressort de l'étude deux points principaux : d'une part, les cas de comportements condamnables se produisant au sein des conseils sont extrêmement rares au regard des entretiens, et d'autre part, les quelques situations évoquées d'agissements répréhensibles se situent en dehors des fonctions exercées au conseil. Cependant, lorsqu'un tel évènement survient, son impact est notable sur le maintien de la confiance envers l'institution qui s'en voit fortement fragilisée. **L'étude souligne que les dispositions personnelles des membres sont co-construites**

et favorisées par un environnement fonctionnel propice à leur expression et à leur développement au sein des conseils. Dans cette optique, l'encadrement déontologique apparaît comme enjeu spécifique pour préserver et renforcer la qualité de leur indépendance. Lorsque la déontologie des membres repose uniquement sur le code de déontologie de la magistrature, la question se pose quant au caractère suffisant de ces préconisations au regard de la diversité des prérogatives attribuées aux conseils, potentiellement non couvertes par ce dernier, mais également au regard de la diversité des profils des membres dont certains, extérieurs non-magistrats, ne relèvent pas de ce code. L'enjeu est alors de voir comment encadrer la fonction de membre en tant que telle dans un souci de cohérence et de cohésion au sein de ces institutions. Ainsi, certains conseils ont instauré un règlement intérieur afin de formaliser et d'unifier les exigences et les pratiques déontologiques des membres. Enfin, il ressort de cet examen une volonté, dans certains cas, de penser la mise en place de mesures à la fois préventives et réactives pour accompagner au mieux les membres.

De manière générale, les résultats de ce travail soulignent la tension constante de ces qualités d'indépendance qui sont cahotées entre des normes juridiques, des dynamiques politiques, des attentes sociales et citoyennes, un ensemble de comportements professionnels et des dispositions personnelles. Cette étude, par son analyse transversale, fait également apparaître une autre complexité qui s'exprime par l'imbrication des dimensions institutionnelles, fonctionnelles et individuelles, dans la construction des qualités d'indépendance des conseils. **Si le cadre institutionnel est un déterminant de l'indépendance des membres qu'il faut défendre, tout en questionnant sa propice évolution, il semblerait qu'une approche cohérente et complémentaire au niveau fonctionnel et individuel est de nature à renforcer sensiblement l'indépendance des conseils.** Par leurs temporalités différentes, les actions à ces différents

niveaux se composent dans le temps, entre des perspectives de réforme institutionnelle de long terme et incertaines et des actions au niveau fonctionnel à la portée des conseils eux-mêmes. **Cette étude souligne que l'indépendance des conseils est, au-delà des textes juridiques, un construit social où se tissent des qualités d'indépendance complexes, objectives et subjectives. Ainsi, ces qualités ne sont pas seulement des attributs que l'on décrète mais elles apparaissent comme la résultante de pratiques formelles (constitutionnalisation, ressources budgétaire, composition pluraliste, collégialité) combinées à des pratiques informelles (manières d'être et d'agir des membres, jeux d'influence, culture de la délibération, mécanismes de régulation informels, etc.).** Il conviendrait, dans une perspective ultérieure en vue d'un approfondissement et d'une prise en compte contextuelle plus importante, de questionner spécifiquement cette construction de l'indépendance au regard de la diversité des contextes politiques, des pratiques juridiques et professionnelles propres à chacun des pays. Il va sans dire que les arbitrages, tensions, et pratiques qui régulent l'indépendance des conseils s'inscrivent dans un rapport intrinsèquement lié aux situations des États et de leurs systèmes judiciaires.

Enfin, cette étude fait le constat, que même s'ils en sont les forteresses premières, la plupart des conseils n'ont pas l'exclusivité de la protection de l'indépendance judiciaire, d'autres acteurs y contribuant. Certains conseils n'assurent qu'une partie des missions de protection, dépourvus de prérogatives en matière de discipline ou de nomination. Qu'il s'agisse de la conservation par certains exécutifs du pouvoir de proposition pour les nominations, du rôle des Conseils d'État ou des Cours suprêmes dans les recours contre les décisions des conseils ou encore des actions d'investigation par les services d'inspection en cas de saisine disciplinaire, l'implication d'un certain nombre d'institutions dans la protection de l'indépendance de la justice témoigne du vaste **écosystème**

institutionnel au sein duquel les conseils évoluent. Dès lors, penser l'indépendance de la gouvernance de la justice dans sa globalité, par une approche centrée sur les missions couverte par l'ensemble des intervenants, pourrait être féconde pour mieux appréhender le rôle des conseils *stricto-sensu* et leur capacité effective à mener à bien leurs missions.

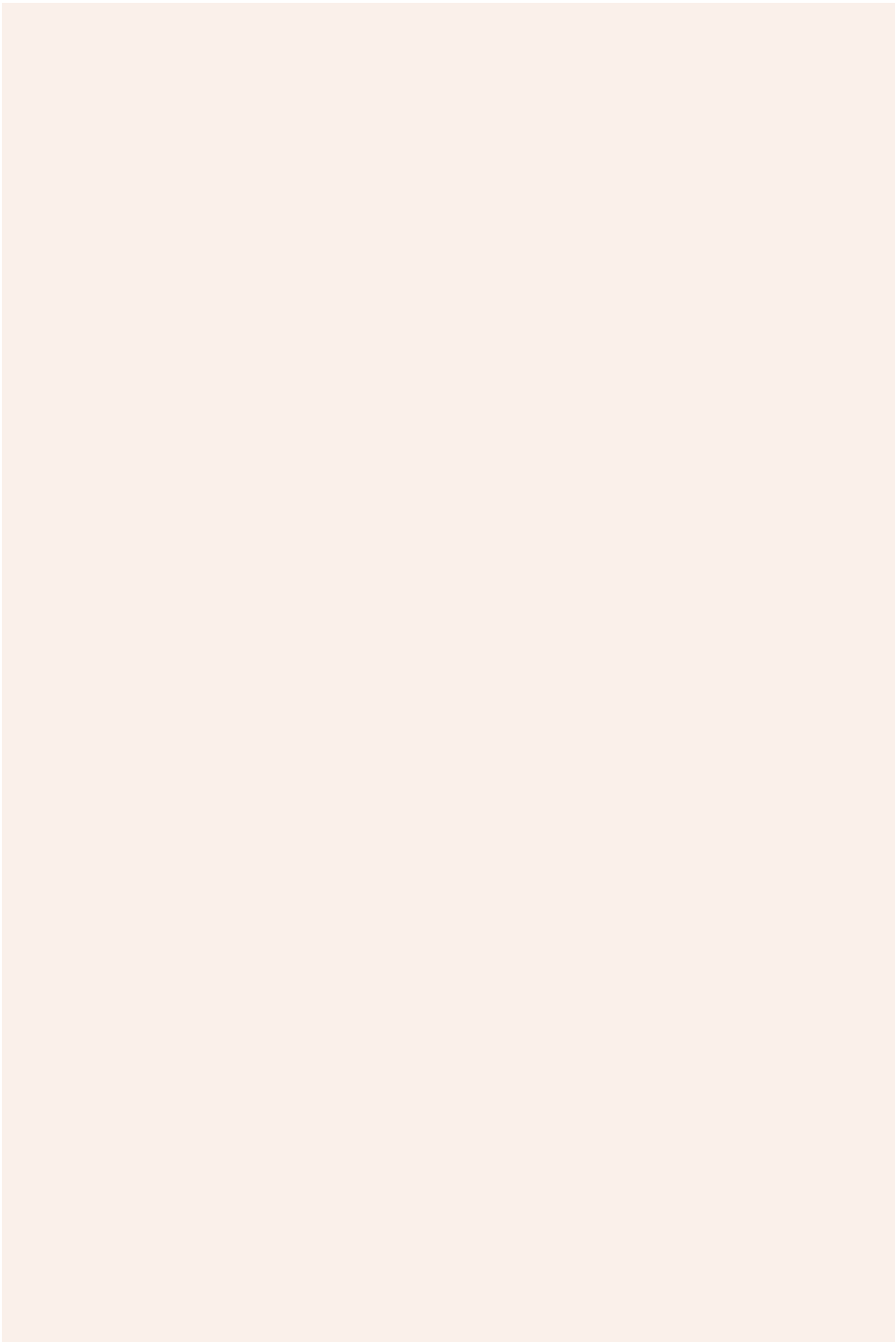
Les qualités d'indépendance des conseils de la magistrature : pratiques, perceptions, expériences dans l'espace judiciaire francophone

Dans l'architecture contemporaine de l'État de droit, les conseils de la magistrature judiciaire occupent une place stratégique. Responsables de la nomination, de la discipline et du statut des juges, ils sont devenus des acteurs centraux de l'indépendance judiciaire. Mais cette mission n'est crédible que si leur propre autonomie est assurée. C'est à cette question décisive qu'est consacrée cette étude empirique, fondée sur une enquête menée en 2025 auprès de membres de douze conseils du Réseau francophone. Croisant droit et sociologie, l'analyse dépasse les dispositifs formels pour explorer les pratiques, perceptions et expériences qui façonnent ces institutions. Les témoignages recueillis révèlent des mécanismes concrets, travaillés par les tensions entre exécutif, corps judiciaire et attentes citoyennes, qui consolident ou fragilisent leur rôle. L'étude, par un examen des facteurs d'indépendance au niveau institutionnel, fonctionnel et individuel, souligne les interrelations et le nécessaire équilibre entre ces trois dimensions pour assurer la légitimité des conseils et, par ricochet, la confiance accordée à la justice elle-même. En donnant voix aux acteurs, ce travail éclaire la construction sociale, processuelle et dynamique de l'indépendance des conseils. Il met en évidence que leur capacité à protéger la magistrature dépend directement de la qualité de leur propre indépendance. À ce titre, ils apparaissent, au sein du vaste écosystème institutionnel dans lequel ils évoluent, comme des piliers incontournables de la gouvernance judiciaire dans l'espace francophone.

Élise Laurent est titulaire d'un master en sociologie et responsable d'études et de recherches.

Olivier Chevet est magistrat, responsable d'études et de recherches.

Pénélope Dufourt est docteure en droit et collabore aux travaux de l'Institut Robert Badinter





**The Independence
of Judicial Councils
Practices, Perceptions and
Experiences in the French-speaking
Judicial Space**

Report prepared by
ÉLISE LAURENT, OLIVIER CHEVET
PÉNÉLOPE DUFOURT

Supervised by
HAROLD ÉPINEUSE

FOREWORD AND SUMMARY

Translated by Alpha Trad

FOREWORD

The Robert Badinter Institute – formerly Institute of studies and research on the law and the judiciary – was asked by the French-speaking network of judicial judiciary Councils (RFCMJ) to further the reflection on the attributes characteristic of the judicial judiciary Councils' independence.

This initiative is set in a reflection led by the Network that organised a symposium, at the end of 2023, on the subject of the independence of the judicial councils and emphasises how much “the independence of the judicial Councils contributes to judicial independence”. In response to the RFCMJ's wish voiced by its Secretary-general André Ouimet, the Institute took care to add to these works an in-depth survey with individuals sitting or that used to sit on councils members of the network, in order to gather testimonies regarding these institutions' history. Hence, the Institute put to use its multidisciplinary and empirical expertise to the profit of an institutional and theoretical theme, at the very heart of contemporary democratic questions.

Indeed, thanks to the individuals' opinion that were gathered and analysed, the interviews, following an approved sociological methodology, showed how the independence of the councils, going beyond the legal spectrum, is built, characterises and manifests itself. These analyses' results confirm and increase the strictly institutional and judicial approach – they bring a reflection and propositions of operational evolutions to further and protect the independence of these authorities.

We hope that these analyses will prove useful to the reflection and actions of the RFCMJ. They are also part of a large work program started by the Institute in 2025 on the role of the Judicial in our democracies, in a paradoxical context where great things are expected from it but where it is heavily criticised.

I would especially like to thank the members of the Network, its Secretary-general and its team for their trust and the opportunity they gave us to diversify our knowledge on a subject, albeit classic, but that deserves new perspectives. These analyses benefitted from the involvement of the respondents that agreed to give the necessary time and energy to answer our questions with precision and authenticity.

This work has been made at the Institute by Elise Laurent and Olivier Chevet with the collaboration of Pénélope Dufourt, and benefitted from the thorough and constructive opinions of the scientific comity made up of Cécile Vigour, sociologist and research director at the CNRS [French national scientific research centre], Véronique Champeil-Desplats, public law professor and vice-president of the University Paris-Nanterre and Valéry Turcey, First President of the Court of Appeal of Limoges that followed the project. A big thank you as well to Laurent Willemez for his methodological advice, and to the Institute's team for its contribution to completing the study.

Valérie SAGANT, director of the Robert Badinter Institute

SUMMARY

This study follows the open debates on the independence of the High councils for the judiciary by the French-speaking network of judicial judiciary Councils (RFCMJ), that took place during a symposium organised in France, at the Cour de Cassation [Court of Cassation – highest court in the French judiciary] in November 2023. In order to enrich its works, the RFCMJ has asked the Institute Robert Badinter¹ to contribute to the reflection on the “independence qualities” of these councils, understood as attributes, factors or characteristics. Regarding the independence of justice and its representatives, the very authorities of the French-speaking world, like other organisations, have produced numerous works contributing to the development of a profuse scientific and grey literature on the topic. The study’s goal is to offer a new perspective of the judicial judiciary councils through an empirical initiative that includes the network’s participants. Because of the specific interest given to the members’ voices, this approach gives the opportunity to consider the councils in an original manner – through the examination of the concrete realities of independence not only in law but also beyond law, in practice, in the perceptions and experiences of the members. It is about understanding from the inside and the individuals’ perspective how these institutions’ independence is built and manifests itself, as well as the factors that fragilizes or strengthens it. Because the terminology “judiciary judicial council” covers many different realities and distinct institutional systems (High councils for the judiciary, High council of justice...), in this study, the choice was made to use the generic term “council” to describe neutrally the diversity of the systems and names.

In order to better grasp the questions raised by the independence of the councils, this study first presents a historical

¹ Formerly Institute of studies and research on the law and the judiciary

reminder of their creation and development. This overview, groundwork necessary to the understanding of the following sociological investigation following, gives the context to the development of these institutions in order to enable their general understanding. The historical approach highlights the political issue of these councils in their difficult search for independence and institutionalisation. These elements shed a critical first light on the tension underlying the administration of the councils and present throughout the examination of their independence qualities – on the one hand, leaving a body to manage itself inside these councils, and on the other hand, make-do with their subjection to a strong political control.

Hence, the first part reviews the literature on the councils in order to draw a picture of the main theoretical landmarks and make this study run on from them. This state of the art shows the originality and contributions of this study to it. **The resources and works regarding the councils are mainly focused on reflecting on the stakes of their independence at an institutional level.** Thus, the study is the opportunity to combine that level of reflection with new analyses focused on organisational and human dynamics at play in the councils on functional and individual levels. Beyond the existing institutional and scientific works on the councils, the state of the art gives a glimpse of **the absence of ground investigations on them.** Even if sociology has substantially taken law and justice as subjects of research, to the best of our knowledge, there is no qualitative study in the French-written literature conducted directly with the councils' members to try to understand and identify the cogs of their independence, from their point of view. Yet, a more comprehensive sociological initiative would have the benefit of specifying the players' perceptions on the subject and shed light on some blind spots of the purely external analyses regarding the councils' role and powers. Therefore, this study is set in that will to reflect on the attributes of the councils' independence by gathering

and analytically delivering the players' voice.

The second part of the report presents the study's approach and realisation, notably of its multidisciplinary aspect in the form of the mobilisation of law and sociology professionals, which makes for its identity. This collaboration between professionals from different walks of life brought a better understanding of the studied practices and phenomena. It facilitated complementary approaches and theorisation of professional fields, thanks to pooled reflections, methods and knowledge. This part also gives precisions regarding the outline of the field of study and conditions of its realisation. Thus, it highlights:

- The benefits of the qualitative approach: gathering the voice of individuals, experts and professionals during semi-structured interviews, this approach enabled an examination of the interviewed individuals' own thought systems and the echo between speeches (perceptions, points of view, values) and practices (situations, facts, memories) with objective elements (texts, numerical data).

- The stakes and criteria in the elaboration of the panel: considering the large amount of countries studied, the diversity of the councils' composition, the vastness of the geographical zone and the limited contacts we had, it was not possible to make a representative sample of the councils. Our purpose was to assert the collection of diverse points of view and experiences in an exploratory perspective, while making sure to take into account certain criteria (profession, status, method of appointing, gender). In total, twelve councils members of the RFCMJ participated in the study², fourteen interviews were conducted and fifteen people were heard. The interviews were made between March and April 2025, via videoconference and lasted between 1h15 and 2h10.

2 Andorra, Belgium, Benin, Burkina Faso, Canada, France, Guinea, Lebanon, Madagascar, Morocco, Quebec, Senegal

- The methodological precautions regarding this approach, meaning the measures of data anonymisation and the fragmented, evolutive and not generally applicable aspects of the collected data. The choices of thematic directions are also discussed, notably regarding the public prosecutors. Indeed, it was decided that this specific theme would not be dealt with, except for specific situations, but that analyses common to the entirety of the prosecutors and investigating judges would be made.

Finally, this part of the report gives the opportunity to define the reflexive stance of this study. **This work is based on a social approach of the councils' independence. It offers to step out of the legal doctrinal background to consider these organs as evolutive and open to ideas, shaped by the interactions and social behaviours – formal or informal, written or integrated – of the individuals that are part of them.** Independence is considered as a dynamic state, meaning a movement, process that is embodied in the search for a balance between the different active forces that the executive power and the judicial can be. Besides, this work is set in an internal exploration of independence: the study takes care to examine the mechanisms that contribute to the building of the independence inside the councils. Also, in addition to studying the attributes as such, meaning the plans to protect impartiality by limiting potential influences, this study deals with *the* quality of this independence through the members' represented and dynamic visions. This conception takes into account the way that the members make the mission theirs – commitment, initiatives, values – and the way that they transmit a "spirit" of independence.

Starting from these axes of reflection, this work highlights the homologous mechanisms that form a system inside the councils but also, when relevant, singular situations in order to see the similarities and differences of the independence qualities, considered as attributes, capacities or characteris-

tics. In that perspective, the approach to the independence qualities proposed crosses through the three levels of the councils' organisation: the institutional level (macro) – the structure of the council – the functional level (meso) – the way the councils operate – and the individual level (micro) – the individuals forming the councils. That stance offers a global reflexive perspective of the institution that is the "council" and to see how these qualities can echo each other, complete each other or compensate each other.

The following three parts of the report present the results. The developments proposed are part of a widened analysis of the independence attributes in the sense that they contribute in shedding light on the councils' way of functioning. Understanding it is a first step to the elaboration of the qualities.

The first element that stands out is the decisive role that plays the executive power in the effective independence of these bodies. This "tension" between the councils and executive authorities runs throughout their structure, both on the institutional and functional levels. Writing the councils down into the Constitutions appears to be, first and foremost, an essential first step to guarantee their independence. It comes as no surprise that the status granted to the bodies determines, beyond their very existence, their means of action and independence power that is granted to them. The institutional stance that reduces them to a role of assistant or advisor of the independence guarantor can be questioned as it establishes an intrinsic dependence between the councils' actions and the executive. Reflecting on a possible evolution of that advising role towards a more assertive role as second guarantor, that intervenes in parallel and in autonomy, or a substitute to the guarantor, would legitimise their own action of protection of the independence of justice. **Also, the councils' composition appears to be an essential element to their independence,** especially with the diversity in their nominating authorities, in the members'

backgrounds and in the designation methods. Besides, having non-judge members sitting in the councils appears to have a positive impact on the functioning of the council, whereas having executive members, depending on the nature and reason for their presence (presidency or not, participating in the debates or not...), can be seen as problematic.

The detailed examination of the nominating missions exercise inside the councils reveals that sharing the competences between the councils and the executive can impact or even reduce the decision-making power of the former, as the main elements remain in the hands of the executive. The elements developed in the study highlight the fragility of the independence of the councils, whose decision-making power depends, in certain situations, on the disposition and wishes of the executive. The question raised is that of the institutionalisation of practices essential to the respect of the councils' work, which would reinforce their power and independence. Regarding the disciplinary competence, the issue of the councils' independence is in the establishment of mechanisms to limit the risks of abuse of the disciplinary tool by the executive – whether it be by pressurising the judges or by influencing the debates stances – while ensuring the absence of the executive authorities from the deliberation. Regarding the disciplinary aspect, the councils' capacity to investigate and complete the disciplinary files submitted to them, as well as the development of information campaign towards the civil society to help them better understand submission mechanisms, are essential elements in the examination of the councils' independence. Finally, the relationship with the executive also concerns the financial resources. The study shows both the councils' **lack of budgetary autonomy** and the inadequacy of the granted budget, both of which thus limit their independence. The councils' budgetary independence could therefore take the shape of a specifically allocated budget, of the respect of their budgetary autonomy notably through a deal with the executive, of the possibility to

debate on the allocated means. The councils' independence regarding these elements is therefore closely linked to the executive power, with the risks of ascendancy, influence or interference that come with it. However, the analysis of the nature of the daily work relationships between the councils and the executive enables one to grasp the fact that **their independence would not come from a total emancipation or absence of link to the executive, but rather from a fine balance between taking institutional distance and reinforcing a virtuous functional collaboration.**

This study underlines the fact that the councils' independence does not solely reside in their link with politics but also in their ability to thwart potential influences that could be at play inside the magistracy. Opening the councils to the outside world can make an efficient tool to counter this eventuality. This opening can be, for instance, the presence of non-judge members in the bodies and the attention given, in the different practices, to their place and their voices (appointing methods, balance in the formation, deliberation processes, etc...).

Having a collegial body also appears to be a decisive element of the councils' independence. This element varies depending on the different balances of power at play, on the balance in the Councils' formation and the relationship dynamics between the members. It dilutes potential influences and corrects possible inclinations thanks as much to the group effect as to the obligation to justify and defend one's position in front of the other members. Safeguarding and reinforcing the collegial aspect appears to be central to ensure the councils' independence. **Other functional mechanisms regarding the debates' progress, such as taking turns to debate, seeking a consensus or making individual positions public or not, can contribute to reinforce the councils' independence through the neutralisation of the potential professional or political influences and**

through the power of unity and cohesion of the collective decision that they entail.

The study highlights another tension, that between real independence and perceived independence linked to the representation of the councils that citizens and judges may have. Between misunderstanding and ignorance of their role or suspicion of bias, the ideal of independence sometimes suffers from a devalued image. This tension challenges the trust that is put in these institutions and, ultimately, their legitimacy inside society. **Can the councils' independence be effective if the recipients, judges and citizens put only little trust in them?** Thus, it appears that the formal attributes of the councils' independence must come with an effort to make the processes clear, understandable and transparent in order to fight against a feeling of corporatism or dependence on the executive and reinforce, beyond what already exists, the independence's appearance. Organising information and sensitisation campaigns towards the civil society can also prove to be an effective approach to promote the soundness of the councils' roles in society and increase, indirectly, their independence thanks to the citizens' better knowledge of their issues.

This study also brought light to what one could call the "spirit" of independence, meaning the quality of the independence. This spirit is present in different parts of the councils' organisation. First, in the way the members perform their missions: in the commitment that enriches their work in the council (feeling useful, will to transform) or in their loyalty towards the institution (feeling responsible). This dynamic independence is also found in some informal practices that inhabit the gaps between texts (seeking a consensus) or in members' dissident stances or confrontations to defend their vision of an independent way for the councils to work, and more broadly of justice. Finally, this represented inde-

pendence is also seen in the leeway some members grant themselves. The councils' independence quality is then visible in the possibility some members can have to push forward, beyond what is written in the texts, initiatives that are motivated, adjusted and in response to evolving realities and ground requirements, within the limits of their mission as assistant to the guarantor (head of State) and in relation to the faced constraints. For instance, this leeway can take the form of going to struggling jurisdictions, of public communications, of meetings with other councils or of conveying the civil society's mobilisation to favour dialogue and reflection with the councils. We can then reflect on the need to manage this leeway or not and on the function it is granted. Indeed, to protect and to guarantee entail adaptation possibilities to new social and political realities in a dynamic environment. The possibility for this leeway to exist, with the budgetary capacity that it entails, strongly shows the members' independence, and thus the institution's, to fulfil its role.

The councils' independence "spirit" also relies on the members' personal feeling regarding their own independence within the bodies. If one can note that personal attacks towards them barely exist in the testimonies heard, the qualitative approach, thanks to the specific interest it gives to the individuals' feelings and experiences, can put emphasis on their feeling of enjoying satisfactory freedom of action, of thought and decision respecting their independence to fulfil their mission. Besides, **the study highlights a decisive element in the making of the councils' independence: the members' own conscience.** The bodies' independence quality would then rely *in fine* on the mental and ethical strength of the players, through their values of courage, conviction, resistance, or service or duty. It invites one to reflect on the link between the degree of commitment or subscription to the structure and the quality of protection of its independence. This question of moral requirement led us to examine the professional ethics and discipline of the members. Regarding

the discipline, two main points stand out from the study: on the one hand, it comes out of the interviews that reprehensible behaviours inside the councils are extremely rare, and on the other hand, the few occurrences of reprehensible acts that were mentioned took place outside of the job at the council. However, when such an event occurs, its impact is notable on the task of maintaining trust in the institution, which is very fragilized from it. **The study highlights that the members' personal dispositions are co-built and furthered by a functional environment favourable to expressing and developing them inside the councils.**

With this in mind, professional ethics management appears to be a specific issue to preserve and reinforce their independence quality. When the members' professional ethics solely relies on the judiciary's code of professional ethics, one can reflect on whether these recommendations are enough, regarding the diversity of powers given to the councils, potentially not included in the former, but also regarding the diversity of the members' backgrounds, some of which, outside of the judiciary, do not fall under this code. The question is then to see how to manage the members' job as such in an effort to be coherent and have cohesion inside of the institutions. Hence, some councils have established council rules to formalise and unify the members' ethical requirements and practices. Finally, the examination shows a will, in some cases, to think out the establishment of measures both preventive and reactive to best accompany the members.

Generally, this work's results highlight these independence attributes' constant tension. They are placed in difficulty between judicial norms, political dynamics and social and citizen expectations, a set of professional behaviour and personal dispositions. Thanks to its cross-analysis, this study also shows another complexity seen in the imbrication of the institutional, functional and individual dimensions, in the building of the councils' independence attributes. **If the**

institutional framework is decisive in the members' independence which should be defended, while reflecting on its favourable evolution, it seems that a coherent and complementary approach at the functional and individual levels could appreciably reinforce the councils' independence.

Due to their different timelines, actions at these different levels build up with time, between long-term institutional and uncertain reform approaches and functional level actions doable for the council themselves. **This study stresses that, beyond the legal texts, the councils' independence is a social construct in which are intertwined complex, objective and subjective independence qualities. Thus, these qualities are not only attributes that we declare but they appear as resulting from formal practices (to write down in the constitution, budgetary resources, pluralist composition, collegial decision making) combined with informal practices (the members' ways of behaving and acting, influence dynamics, deliberation culture, informal regulating mechanisms, etc.).** In a later approach to deepen and further take into account the context, it would be relevant to specifically reflect on the building of the independence regarding the diversity of the political contexts, of the legal and professional practices characteristic of each country. It goes without saying that arbitrations, tensions and practices that regulate the councils' independence are intrinsically linked to the States' situations and their judiciary systems.

Finally, this study observes that, even if they are the first guardians of judicial independence, most councils do not have the monopoly of that protection, other players contribute to it too. Some councils only take on a part of the missions of protection, lacking in prerogatives in discipline or nomination. Whether it be the conservation of the power to propose names for the nomination by some executives, the role of some Conseils d'État [highest administrative courts] or Supreme courts in the actions against the councils' decisions or investigations led by inspection services in the events of

disciplinary cases, the implication of a number of institutions in the protection of judicial independence testifies for a wide institutional ecosystem in which the councils evolve. From then on, it could be useful to think of the judicial governance's independence in its entirety, through an approach focused on the missions executed by all of the workers, in order to better consider the councils' role *sensu stricto*, and their effective capacity to see their missions through.

The Independence of Judicial Councils: Practices, Perceptions and Experiences in the French-speaking Judicial Space

Within the contemporary architecture of the rule of law, judicial councils occupy a strategic position. Responsible for the appointment, discipline and status of judges, they have become central actors in judicial independence. Yet this mission is only credible if their own autonomy is assured. This empirical study is dedicated to this decisive question, based on a survey conducted in 2025 among members of twelve councils from the French-speaking Network. Combining law and sociology, the analysis goes beyond formal mechanisms to explore the practices, perceptions and experiences that shape these institutions. The testimonies collected reveal concrete mechanisms, shaped by tensions between the executive, the judiciary and citizen expectations, which either strengthen or weaken their role. The study, through an examination of independence factors at the institutional, functional and individual levels, highlights the interrelationships and the necessary balance between these three dimensions to ensure the legitimacy of councils and, in turn, the faith put in justice itself. By giving voice to practitioners, this work sheds light on the social, procedural and dynamic construction of council independence. It demonstrates that their capacity to protect the judiciary depends directly on the quality of their own independence. As such, they emerge, within the vast institutional ecosystem in which they operate, as indispensable pillars of judicial governance in the French-speaking space.

Élise Laurent is a Research Officer at the Institut Robert Badinter.

Olivier Chevet is a Judge and Research Officer at the Institut Robert Badinter.

Pénélope Dufourt is a Research Officer at the Institut Robert Badinter.



**Cualidades de
independencia de
los consejos de la
magistratura:
prácticas, percepciones y experiencias
en el ámbito judicial francófono**

Informe preparado por
ÉLISE LAURENT, OLIVIER CHEVET
PÉNÉLOPE DUFOURT

Bajo la dirección de
HAROLD ÉPINEUSE

PRÓLOGO Y RESUMEN

Traducido por Alpha Trad

PRÓLOGO

La Red Francófona de Consejos de la Magistratura Judicial solicitó al Instituto Robert Badinter (antiguo Instituto de Estudios e Investigación sobre Derecho y Justicia) que profundizara en la reflexión sobre las cualidades que caracterizan la independencia de los consejos de la magistratura judicial.

Esta iniciativa se inscribe en la reflexión que está realizando la Red, que celebró, a finales de 2023, un coloquio dedicado a la independencia de los consejos de justicia, y que destaca hasta qué punto «*la independencia de los consejos de justicia contribuye a la independencia de la justicia*». En respuesta a la petición de la RFCMJ, formulada por su Secretario General, André Ouimet, el Instituto ha ampliado estos trabajos mediante una encuesta exhaustiva a personalidades que forman o han formado parte de los consejos miembros de la red, para recabar testimonios sobre la experiencia de estas instituciones. De esta manera, el Instituto ha podido poner su experiencia multidisciplinar y empírica al servicio de un tema institucional y teórico que ocupa un lugar central en los retos democráticos contemporáneos.

Las entrevistas, realizadas siguiendo una metodología sociológica contrastada han permitido comprender, a través de la recopilación y el análisis de los testimonios de las personas, cómo se construye, se ilustra y se expresa la independencia de los consejos en una visión que trasciende el marco jurídico. Los resultados de estos análisis consolidan y profundizan el enfoque estrictamente institucional y jurídico, y permiten sentar las bases para la reflexión y la elaboración de propuestas de cambios operativos que favorezcan y protejan la independencia de estas instituciones.

Esperamos que estos análisis alimenten la reflexión y la acción de la RFCMJ. Forman parte de un amplio programa de trabajo que el Instituto inició en 2025 sobre el papel de la

justicia en nuestras democracias, en un contexto paradójico en el que suscita grandes expectativas y fuertes críticas.

Deseo expresar mi más sincero agradecimiento a los miembros de la Red, a su Secretario General y a su equipo por su confianza y por brindarnos la oportunidad de ampliar nuestros conocimientos sobre un tema ciertamente clásico que, sin embargo, requiere nuevos enfoques en la actualidad. Estos análisis se han beneficiado del compromiso de los encuestados, que han tenido la amabilidad de dedicar el tiempo y la energía necesarios para respondernos con precisión y autenticidad.

Este trabajo ha sido realizado en el Instituto por Elise Laurent y Olivier Chevet, con la colaboración de Pénélope Dufourt. Asimismo, ha contado con las opiniones rigurosas y constructivas de un comité científico compuesto por Cécile Vigour, socióloga y directora de investigación del CNRS, Véronique Champeil-Desplats, profesora de derecho público y vicerrectora de la Universidad de París-Nanterre, y Valéry Turcey, primer presidente del Tribunal de Apelación de Limoges, quienes han seguido el proyecto. También queremos expresar nuestro agradecimiento a Laurent Willemez por sus consejos metodológicos y al equipo del Instituto por su contribución a la finalización del estudio.

Valérie Sagant, Directora del Instituto Robert Badinter

SÍNTESIS

El presente estudio se inscribe en la continuidad de los debates iniciados sobre la independencia de los consejos superiores de justicia por la Red Francófona de Consejos de la Magistratura Judicial (RFCMJ), durante un coloquio organizado por el Tribunal Supremo en Francia en noviembre de 2023. Con el fin de alimentar sus trabajos, la RFCMJ solicitó al Instituto Robert Badinter¹ que elaborara una contribución reflexiva sobre las «cualidades de independencia» de estos consejos, entendidas en este trabajo como atributos, factores o características. En lo que respecta a la independencia de la justicia y de sus representantes, las propias instancias de la Francofonía, al igual que otras organizaciones, han elaborado numerosos trabajos que contribuyen a la abundante literatura gris y científica existente sobre el tema. El objetivo del estudio es ofrecer una nueva perspectiva sobre los consejos de la magistratura judicial mediante un enfoque empírico que involucre a los miembros de la red. Al prestar especial atención a las opiniones de sus miembros, este enfoque ofrece la oportunidad de abordar los consejos de manera original mediante un examen de las realidades concretas de la independencia que se experimenta tanto en el ámbito jurídico como más allá de él, en las prácticas, percepciones y experiencias de sus miembros. El objetivo es comprender, desde dentro y a través de las personas, cómo se construye y se manifiesta la independencia de estas instituciones, y cuáles son los factores que la debilitan o la refuerzan. Puesto que el término «consejos de la magistratura judicial» abarca realidades y dispositivos institucionales distintos (Consejos Superiores de la Magistratura, Consejos Superiores de Justicia, etc.), en este estudio se ha optado por utilizar el término genérico «consejo» para describir de manera neutra la diversidad de organismos y denominaciones.

Para comprender mejor las cuestiones que plantea la independencia de los consejos, el presente estudio comienza

1 Antiguo *Instituto de Estudios e Investigación sobre Derecho y Justicia*.

con un repaso histórico de su creación y su desarrollo. Este análisis de la situación actual, paso previo y necesario para comprender la investigación sociológica que le sigue, contextualiza la aparición de estas instituciones y ofrece una visión general de las mismas. El enfoque histórico subraya la importancia política de dichos consejos en su compleja búsqueda de independencia y su institucionalización. Estos elementos aportan una primera perspectiva crítica sobre la tensión subyacente a la gestión de los consejos que se examina en relación con sus cualidades de independencia: por un lado, permitir que el propio cuerpo se autogestione dentro de los consejos y, por otro, lidiar con su sujeción a un fuerte control político.

La primera parte repasa la literatura sobre los consejos con el fin de exponer para los principales referentes teóricos y situar el estudio en su contexto. Este estado de la cuestión pone de manifiesto la originalidad y las aportaciones de este estudio. **Los recursos y trabajos relativos a los consejos se centran principalmente en cuestionar los retos de su independencia a nivel institucional.** Por tanto, este estudio ofrece la oportunidad de combinar este nivel de reflexión con nuevos análisis orientados, desde una perspectiva funcional e individual, hacia las dinámicas organizativas y humanas que se producen en el seno de los consejos. Más allá de las producciones institucionales y científicas existentes sobre los consejos, el estado de la cuestión deja entrever una cierta **ausencia de investigaciones de campo al respecto.** Aunque la sociología se ha ocupado de manera coherente del derecho y la justicia como objeto de investigación, según nuestros conocimientos no existe en la literatura científica francófona ningún estudio cualitativo realizado directamente entre los miembros de los consejos para intentar comprender e identificar, desde sus perspectivas, los mecanismos de su independencia. Sin embargo, un enfoque sociológico más exhaustivo tendría el mérito de afinar las percepciones de los actores sobre el tema y de revelar ciertos aspectos no abordados por los análisis puramente externos en cuanto al papel y las prerrogativas de estos consejos. Por lo tanto, el

estudio que aquí se presenta se inscribe en la voluntad de investigar las cualidades de independencia de los consejos a través de la recopilación y la restitución problematizada de las opiniones de los actores.

La segunda parte del informe se centra en presentar el desarrollo y las condiciones de realización del estudio, en particular su carácter multidisciplinar, gracias a la participación de profesionales del derecho y la sociología, elemento constitutivo de su identidad. Esta colaboración entre profesionales de diferentes ámbitos ha permitido una mejor comprensión de las prácticas y los fenómenos estudiados, así como la complementariedad de los enfoques y la objetivación de los universos profesionales, mediante la puesta en común de reflexiones y la combinación de métodos y conocimientos. Esta parte también precisan los contornos del terreno de investigación y establece las condiciones para llevarla a buen fin. Así, cabe destacar:

- Las aportaciones del enfoque cualitativo: mediante la recopilación de testimonios de expertos, tanto individuales como profesionales, obtenidos tras realizar entrevistas semiestructuradas, este enfoque ha permitido examinar los sistemas de pensamiento propios de las personas encuestadas y poner en relación sus discursos (percepciones, puntos de vista y valores) y las prácticas (situaciones, hechos y recuerdos) con elementos objetivos (textos y datos cuantitativos).

- Los retos y los criterios para elaborar el panel: teniendo en cuenta el gran número de países estudiados, la variedad en la composición de los consejos, la amplitud de la zona geográfica y los limitados contactos de los que disponíamos, no ha sido posible elaborar una muestra representativa de los consejos. Nuestro objetivo era recopilar una variedad de puntos de vista y experiencias con una perspectiva exploratoria, prestando al mismo tiempo atención a la consideración de ciertos criterios (profesión, estatus, método de designación, género). En total, participaron en el estudio doce miembros

de la RFCMJ², se realizaron catorce entrevistas y se escuchó a quince personas. Las entrevistas se realizaron entre marzo y abril de 2025, por videoconferencia y duraron entre una hora y quince minutos y dos horas y diez minutos.

- Las precauciones metodológicas relativas a este enfoque, es decir las disposiciones para la anonimización de los datos y el carácter fragmentario, evolutivo y no generalizable de la información recopilada. También se abordan las opciones de orientación temática, especialmente en lo que respecta a las fiscalías. De hecho, se decidió no tratar esta temática en particular, salvo en situaciones específicas, sino proceder a un análisis común a todos los magistrados de sala y de la fiscalía.

Por último, esta parte del informe ofrece la oportunidad de definir el posicionamiento reflexivo del estudio. Por lo tanto, este trabajo se basa en una comprensión social de la independencia de los consejos. Propone salir del estricto marco doctrinal jurídico para considerar estos órganos como entidades evolutivas y permeables, moldeadas por las interacciones y las prácticas sociales —formales o informales, explícitas o implícitas— de las personas que los conforman. La independencia se concibe como un estado dinámico, es decir, como un proceso en constante evolución que busca alcanzar un equilibrio entre diferentes fuerzas en conflicto, como pueden ser el poder ejecutivo y el cuerpo de la magistratura. Por otra parte, este trabajo se inscribe en una exploración interna de la independencia, ya que se centra en examinar los mecanismos que contribuyen a su construcción en el seno de los consejos. Así, además de estudiar las cualidades en sí mismas, es decir, los dispositivos de protección de la imparcialidad mediante la limitación de las influencias potenciales, este estudio se interesa por la calidad de dicha independencia a través de las percepciones y vivencias de los miembros. Esta concepción tiene en cuenta la forma en

2 Andorra, Bélgica, Benín, Burkina Faso, Canadá, Francia, Guinea, Líbano, Madagascar, Marruecos, Quebec, Senegal.

que estos últimos asumen su misión —compromiso, iniciativas, valores— y la manera en que se expresa a través de ellos un «espíritu» de independencia.

A partir de estos ejes reflexivos, este trabajo pone de relieve los mecanismos homólogos que conforman el sistema en el seno de los consejos, así como las situaciones singulares, cuando se considera pertinente, con el fin de ver dónde se sitúan las cualidades de independencia —consideradas aquí como atributos, disposiciones o características— tanto en lo similar como en lo diferente. Para ello, se propone un enfoque transversal de las cualidades de independencia que abarca los tres niveles de estructuración de los órganos: el nivel institucional (macro), que corresponde a la arquitectura estructural de los consejos□ el nivel funcional (meso), que corresponde a la operatividad de los consejos□ y, por último, el nivel individual (micro), que corresponde a los actores que los componen. Este enfoque ofrece una perspectiva reflexiva global de la institución «consejo» y permite observar cómo interactúan, se complementan o se compensan estas cualidades.

Las tres partes siguientes del informe exponen los resultados. Las reflexiones propuestas se inscriben en un análisis más amplio de las cualidades de independencia, en el sentido de que contribuyen a proporcionar información esclarecedora sobre el funcionamiento de los consejos, cuya comprensión es un requisito previo para el desarrollo de dichas cualidades. El primer elemento que se destaca se refiere al papel determinante del poder ejecutivo en la efectiva independencia de los órganos. Esta «tensión» entre los consejos y las autoridades ejecutivas está presente en toda su estructura, tanto en el plano institucional como en el funcional. La constitucionalización de los consejos se presenta, en primer lugar, como un primer nivel de garantía esencial para su independencia. El estatuto otorgado a los órganos determina, lógicamente, más allá de su mera existencia, sus medios de acción y el poder de independencia que se les concede. Por tanto, se puede

cuestionar el posicionamiento institucional que los reduce a una función de asistencia o asesoramiento del garante de la independencia, ya que sitúa de entrada la acción de los consejos en una relación de dependencia intrínseca con el poder ejecutivo. Cuestionarse una posible evolución de su papel de asesores hacia una función más activa, como la de segundo garante, que actúe de forma paralela y con autonomía, o la de sustituto del garante, permitiría legitimar su propia acción de protección de la independencia judicial. Asimismo, la composición de los consejos se presenta como un elemento esencial para garantizar su independencia, debido a la diversidad de las autoridades que los nombran, las trayectorias de sus miembros y los modos en que son designados. Además, la presencia de miembros no magistrados en los consejos se percibe positivamente para su funcionamiento, mientras que la presencia de miembros del Ejecutivo puede considerarse problemática, según su naturaleza y la calidad de dicha presencia (si ostentan la presidencia o no, si participan o no en los debates, etc.).

El análisis detallado del ejercicio de las funciones de nombramiento en los consejos revela que la distribución de competencias entre éstos y el Ejecutivo puede afectar, e incluso menoscabar, el poder de decisión de los primeros, ya que los factores determinantes principales siguen estando en manos del ejecutivo. Los puntos desarrollados en el estudio ponen de manifiesto la fragilidad de la independencia de los consejos, ya que su poder de decisión depende, en determinadas situaciones, de las disposiciones y la voluntad del ejecutivo. La cuestión que se plantea es, por tanto, la de la institucionalización de las prácticas esenciales para garantizar el cumplimiento de la función de los consejos, lo que permitiría reforzar su poder e independencia. En lo referente a la competencia disciplinaria, el reto de la independencia de los consejos radica en implantar mecanismos que limiten los riesgos de instrumentalización de la vía disciplinaria por parte del Ejecutivo, ya sea como medio de presión sobre

los magistrados o para influir en las posiciones durante los debates, garantizando al mismo tiempo la ausencia de las autoridades ejecutivas durante la deliberación. En lo que se refiere al aspecto disciplinario, la capacidad de los consejos para instruir o completar los expedientes disciplinarios que se les presentan, así como el desarrollo de acciones informativas dirigidas a los justiciables para favorecer una mejor comprensión de los mecanismos de remisión, son componentes esenciales para evaluar la independencia de los consejos. Por último, la relación con el Ejecutivo también afecta a los recursos financieros.

El estudio pone de manifiesto tanto la falta de autonomía presupuestaria de los consejos como la insuficiencia del presupuesto asignado, dos factores que limitan su independencia. La independencia presupuestaria de los consejos podría manifestarse mediante una dotación presupuestaria específica, el respeto a su autonomía presupuestaria —en particular, a través de un acuerdo con el ejecutivo— y mediante la posibilidad de debatir los medios concedidos. En estos distintos aspectos, la independencia de los consejos está estrechamente ligada al poder ejecutivo, con los riesgos de ascendencia, influencia o injerencia que conlleva. Sin embargo, el análisis de la naturaleza de las relaciones diarias de trabajo entre los consejos y el Ejecutivo permite comprender su independencia no reside en una emancipación total o en una ausencia de vínculo con el ejecutivo, sino más bien en mantener un sutil equilibrio entre el distanciamiento institucional y el refuerzo de una colaboración funcional virtuosa.

Este estudio subraya que los retos de la independencia de los consejos no sólo residen en su vínculo con la política, sino también en su capacidad para contrarrestar las posibles influencias que pudieran manifestarse en el seno del cuerpo de la magistratura. Para contrarrestar estas posibles repercusiones, la apertura de los consejos hacia el exterior puede constituir una palanca eficaz. Esto se ilustra, por ejemplo, con

la presencia de miembros no magistrados en los órganos y con la atención prestada a su lugar y a sus voces en las diferentes prácticas (modo de designación, equilibrio en las composiciones, modalidades de deliberación, etc.).

La colegialidad se perfila asimismo como un elemento determinante de la independencia de los consejos. Esta disposición varía en función de las diferentes relaciones de poder existentes, del equilibrio en la composición de los consejos y de la dinámica relacional entre los miembros. La colegialidad diluye posibles influencias y corrige posibles inclinaciones, tanto por el efecto del número como por la obligación de motivar y argumentar su postura ante los demás miembros. Por tanto, preservar y reforzar la colegialidad resulta fundamental para garantizar la independencia de los consejos. **Otros mecanismos funcionales relacionados con el desarrollo de los debates, como la organización de los turnos de palabra, la búsqueda del consenso o la divulgación o no de las posturas individuales, también pueden contribuir a consolidar el carácter independiente del consejo, ya que neutralizan posibles influencias profesionales o políticas y refuerzan la unidad y la cohesión de la decisión colectiva que implican.**

El estudio pone de manifiesto otra tensión, la existente entre la independencia real y la independencia percibida, vinculada a la imagen que los ciudadanos y los magistrados pueden tener de los consejos. La falta de comprensión o de conocimiento de su función, o la sospecha de parcialidad, pueden socavar el ideal de independencia y devaluar su imagen. Esta tensión pone en tela de juicio la confianza depositada en estas instituciones y, de hecho, su legitimidad en la sociedad. **¿Puede la independencia de los consejos ser efectiva si los beneficiarios, los magistrados y los ciudadanos, le otorgan tan poca confianza?** Da la impresión de que las cualidades formales de independencia de los consejos deben ir acompañadas de un esfuerzo por clarificar, hacer comprensible y transparentar los procesos, con

el fin de combatir el sentimiento de corporativismo o de dependencia del Ejecutivo y reforzar, más allá de la realidad, la apariencia de independencia. La puesta en marcha de acciones de información y sensibilización dirigidas a la sociedad civil puede resultar también un enfoque eficaz para promover la legitimidad del papel de los consejos en la sociedad y aumentar, indirectamente, su independencia mediante un mejor conocimiento de sus retos por parte de los ciudadanos.

Este estudio también ha permitido destacar lo que podríamos denominar el «espíritu» de independencia, dicho de otra manera, la cualidad de la independencia.

Este espíritu está presente en diferentes puntos de la estructura de los consejos. En primer lugar, se manifiesta en la forma en la que los miembros asumen sus cometidos: en el compromiso que alimenta su trabajo en el seno del consejo (sentimiento de utilidad, voluntad de transformación) o en su lealtad hacia la institución (sentimiento de responsabilidad). Esta independencia activa también se refleja en ciertas prácticas informales que se desarrollan en los espacios entre líneas (búsqueda del consenso) o incluso a través de las posturas disidentes de los miembros o de los enfrentamientos para defender su visión de un funcionamiento independiente de los consejos y, en general, de la justicia. Por último, esta independencia encarnada se manifiesta en los márgenes de acción de los que hacen uso algunos miembros. La calidad de la independencia de los consejos se expresa, pues, en la posibilidad que tienen los miembros de llevar a cabo, más allá de lo establecido en los textos, iniciativas motivadas, adaptadas y reactivas ante las realidades cambiantes y las exigencias del terreno, dentro de los límites de su misión como asistentes del garante (el jefe del Estado) y teniendo en cuenta las limitaciones encontradas. Estos márgenes de actuación se traducen, por ejemplo, en desplazamientos de jurisdicciones en dificultades, en acciones de comunicación pública, en encuentros con otros consejos o incluso en la

movilización de la sociedad civil para favorecer el diálogo y la reflexión con los consejos. Entonces surge la cuestión de si es necesario o no regular estos márgenes y la función que se les atribuye. En efecto, proteger y garantizar implica la capacidad de adaptarse a nuevas realidades sociales y políticas en un entorno dinámico. La posibilidad de que existan estos márgenes de actuación, con las capacidades presupuestarias correspondientes, ilustra claramente la independencia de los miembros y, por tanto, de la institución para cumplir su función.

El «espíritu» de independencia de los consejos se basa asimismo en la percepción personal que tienen los miembros de su propia independencia dentro de los órganos. Aunque los ataques personales contra ellos son prácticamente inexistentes en los relatos escuchados, el enfoque cualitativo, al conceder interés especial a los sentimientos y las experiencias de las personas, permite reflejar de manera predominante su sensación de disfrutar de una libertad de acción, de pensamiento y de decisión satisfactoria, que responde al respeto de su independencia para cumplir su misión. Por otra parte, **el estudio destaca un elemento clave en la construcción de la independencia de los consejos: la conciencia personal de los miembros.** La calidad de la independencia de los órganos dependería, *in fine*, de la fuerza moral y ética de sus integrantes, a través de valores como el coraje, la convicción, la resistencia, el servicio e incluso el deber. Esto invita a cuestionar la relación entre el grado de compromiso o de adhesión a la estructura y la calidad de la protección de su independencia. Esta cuestión de la exigencia moral nos ha llevado a examinar la deontología y la disciplina de los miembros. En cuanto a la disciplina, el estudio pone de manifiesto dos puntos principales: por un lado, los casos de comportamientos censurables que se producen en el seno de los consejos son extremadamente raros, según se desprende de las entrevistas, y por otro lado, las pocas situaciones mencionadas de actuaciones

reprehensibles se sitúan al margen de las funciones ejercidas en el consejo. No obstante, cuando se produce un hecho de este tipo, tiene un notable impacto en el mantenimiento de la confianza hacia la institución, que se ve fuertemente debilitada. **El estudio destaca que las disposiciones personales de los miembros se construyen conjuntamente y se ven favorecidas por un entorno funcional que propicia su expresión y desarrollo en el seno de los consejos.** Desde esta perspectiva, el marco deontológico se presenta como un reto específico para preservar y reforzar la calidad de su independencia. Cuando la deontología de los miembros se basa únicamente en el código deontológico de la magistratura, surge la cuestión de si estas recomendaciones son suficientes, teniendo en cuenta la diversidad de prerrogativas atribuidas a los consejos, que podrían no estar cubiertas por dicho código, así como la diversidad de perfiles de los miembros, algunos de los cuales, al ser externos y no magistrados, no están sujetos a él. Por lo tanto, el desafío consiste en determinar cómo regular la función de los miembros, en aras de la coherencia y la cohesión dentro de estas instituciones. Así, algunos consejos han establecido un reglamento interno para formalizar y unificar los requisitos y las prácticas deontológicas de sus miembros. Por último, de este análisis se desprende, en algunos casos, la voluntad de plantearse la implantación de medidas tanto preventivas como reactivas para acompañar de la mejor manera posible a los miembros.

En general, los resultados del presente trabajo ponen de manifiesto la tensión constante entre estas cualidades de independencia, que se debaten entre normas jurídicas, dinámicas políticas, expectativas sociales y ciudadanas, así como un conjunto de comportamientos profesionales y disposiciones personales. Este estudio, a través de su análisis transversal, revela asimismo otra complejidad: que se expresa en la interrelación de las dimensiones institucionales, funcionales e individuales en la configuración de las cualidades de independencia de los consejos. **Aunque el**

marco institucional es un factor determinante de la independencia de los miembros y hay que defenderlo, al mismo tiempo se cuestiona su evolución favorable. No obstante, parece que un enfoque coherente y complementario a nivel funcional e individual puede reforzar sensiblemente la independencia de los consejos. Debido a sus diferentes temporalidades, las acciones en estos distintos niveles se articulan a lo largo del tiempo: por un lado, entre perspectivas de reforma institucional a largo plazo e inciertas, y por otro, acciones a nivel funcional al alcance de los propios consejos. **Este estudio destaca que la independencia de los consejos, más allá de los textos jurídicos, es una construcción social en la que se entrelazan cualidades de independencia complejas, tanto objetivas como subjetivas. Por tanto, estas cualidades no son solo atributos que se decretan, sino que surgen de la combinación de prácticas formales (constitucionalización, recursos presupuestarios, composición pluralista, colegialidad, etc.) e informales (formas de ser y de actuar de los miembros, juegos de influencia, cultura de la deliberación, mecanismos de regulación informales, etc.).** Con vistas a una mayor profundización y a una mayor consideración contextual, convendría cuestionar específicamente esta construcción de la independencia a la luz de la diversidad de los contextos políticos y de las prácticas jurídicas y profesionales propias de cada país. Huelga decir que las arbitrariedades, las tensiones y las prácticas que regulan la independencia de los consejos se inscriben en una relación intrínsecamente ligada a las situaciones de los Estados y de sus sistemas judiciales.

Por último, este estudio constata que, aunque los consejos son sus principales baluartes, la mayoría no tiene la exclusividad de la protección de la independencia judicial, ya que otros actores también contribuyen a ella. Algunos consejos sólo asumen una parte de las funciones de protección, ya que carecen de prerrogativas en materia de disciplina o de nombramientos. Ya se trate de la conservación, por parte

de ciertos ejecutivos del poder de propuesta para los nombramientos del papel de los Consejos de Estado o de los Tribunales Supremos en los recursos contra las decisiones de los consejos, o incluso de las actuaciones de investigación por parte de los servicios de inspección en caso de remisión disciplinaria, la implicación de una serie de instituciones en la protección de la independencia judicial pone de manifiesto el amplio **ecosistema institucional** en el que evolucionan los consejos. Por lo tanto, abordar la independencia de la gobernanza de la justicia en su globalidad, mediante un enfoque centrado en las funciones de todos los actores, podría resultar fructífero para comprender mejor el papel de los consejos *stricto sensu* y su capacidad efectiva para cumplir sus cometidos.

Cualidades de independencia de los consejos de la magistratura: prácticas, percepciones y experiencias en el ámbito judicial francófono

En la estructura del Estado de derecho contemporáneo, los consejos de la magistratura judicial ocupan un lugar estratégico. Responsables del nombramiento, la disciplina y el estatuto de los jueces, se han convertido en actores centrales de la independencia judicial. Sin embargo, esta misión únicamente es creíble si se garantiza su propia autonomía. Esta cuestión decisiva es el objeto del presente estudio empírico, basado en una encuesta realizada en 2025 a miembros de doce consejos de la Red Francófona. Combinando el derecho y la sociología, el análisis trasciende los dispositivos formales para explorar las prácticas, percepciones y experiencias que moldean estas instituciones. Los testimonios recopilados revelan los mecanismos concretos, marcados por las tensiones entre el poder ejecutivo, el poder judicial y las expectativas de los ciudadanos, que consolidan o debilitan su papel. Mediante un examen de los factores de independencia a nivel institucional, funcional e individual, el estudio destaca las interrelaciones y el necesario equilibrio entre estas tres dimensiones para garantizar la legitimidad de los consejos y, por ende, la confianza depositada en la propia justicia. Al dar voz a los participantes, este trabajo arroja luz sobre la construcción social, procesal y dinámica de la independencia de los consejos. Pone de manifiesto que su capacidad para proteger a la magistratura depende directamente de la calidad de su propia independencia. En este sentido, se perfilan como pilares imprescindibles de la gobernanza judicial en el espacio francófono dentro del amplio ecosistema institucional en el que evolucionan.

Élise Laurent es investigadora del Instituto Robert Badinter.

Olivier Chevet es juez e investigador del Instituto Robert Badinter.

Pénélope Dufourt es investigadora del Instituto Robert Badinter.



**Vorgehensweisen,
Wahrnehmungen,
Erfahrungen im
französischsprachigen
Rechtsraum**

**Vorgehensweisen, Wahrnehmungen,
Erfahrungen im französischsprachigen
Rechtsraum**

**ÉLISE LAURENT, OLIVIER CHEVET
PÉNÉLOPE DUFOURT**

Unter der Leitung von
HAROLD ÉPINEUSE

VORWORT UND ZUSAMMENFASSUNG

Übersetzt von Alpha Trad

VORWORT

Mit dem Anliegen, die Auseinandersetzung mit den Unabhängigkeitseigenschaften der Richterräte zu vertiefen, wandte sich das Réseau francophone des Conseils de la magistrature (Französischsprachiges Netzwerk der Richterräte) an das Institut Robert Badinter – ehemals Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (Institut für Studien und Forschung über die Rechtswissenschaft und die Justiz).

Diese Initiative erfolgte im Rahmen einer Auseinandersetzung des Netzwerks, das Ende 2023 der Unabhängigkeit der Justizräte ein Kolloquium gewidmet hatte, und betonte den „engen Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit der Justizräte und der Unabhängigkeit der Justiz.“ Als Reaktion auf die Wünsche des RFCMJ, die von dessen Generalsekretär André Ouimet zum Ausdruck gebracht wurden, bemühte sich das Institut um eine Fortsetzung dieses Projekts und führte zu diesem Zweck eine ausführliche Befragung aktueller oder ehemaliger Inhaber eines Sitzes in den Mitgliedsräten des Netzwerks durch, um Erfahrungsberichte in Bezug auf die gelebte Realität dieser Institutionen zu erheben. In diesem Sinne erhielt das Institut Gelegenheit, zugunsten eines institutionellen und theoretischen Themas, das im Mittelpunkt der demokratischen Herausforderungen der Gegenwart steht, sein multidisziplinäres und empirisches Know-how einzusetzen.

Die Gespräche wurden gemäß einer bewährten soziologischen Methodologie geführt und die persönlichen Erfahrungsberichte aus einer über den juristischen Kontext hinausgehenden Perspektive erhoben und ausgewertet. So konnte tatsächlich veranschaulicht werden, wie die Unabhängigkeit von Räten aufgebaut wird, worin sie sich äußert und wodurch sie sich auszeichnet. Die Ergebnisse dieser Analysen gehen über den streng institutionellen und rechtswissenschaftlichen Ansatz hinaus und dienen als Grun-

dlage für eine Auseinandersetzung und für die Ausarbeitung operativer Entwicklungsempfehlungen zur Förderung und zum Schutz der Unabhängigkeit dieser Instanzen.

Wir hoffen, dass diese Analysen die Auseinandersetzung und die Handlungen des RFCMJ konstruktiv beleben. Gleichzeitig sind sie Teil eines 2025 vom Institut aufgenommenen, groß angelegten Arbeitsprojekts über die Rolle der Justiz innerhalb unserer unter Druck geratenen Demokratien, wo sie hohe Erwartungen weckt und auf heftige Kritik stößt.

Mein besonderer Dank gilt den Mitgliedern des Netzwerks, seinem Generalsekretär und seinem Team für das uns entgegengebrachte Vertrauen und die Gelegenheit zur Erweiterung unseres Wissens über ein vielfach erörtertes Thema, das heute neue Einsichten verdient. Diese Analysen profitierten von der Einsatzfreude der Gesprächspartner, die bereitwillig die erforderliche Zeit und Energie aufwendeten, um uns ausführlich und aufrichtig zu antworten.

Innerhalb des Instituts wurden diese Maßnahmen durchgeführt von Elise Laurent und Olivier Chevet unter der Mitwirkung von Pénélope Dufourt. Außerdem profitierten sie von den sorgfältigen und konstruktiven Stellungnahmen eines Wissenschaftskomitees bestehend aus Cécile Vigour, Soziologin und Forschungsleiterin am CNRS (Centre national de la recherche scientifique / Nationales Zentrum für wissenschaftliche Forschung), Véronique Champeil-Desplats, Professorin für Öffentliches Recht und Stellvertretende Präsidentin der Universität Paris-Nanterre und Valéry Turcey, erster Präsident des Berufungsgerichtshofs Limoges, die das Projekt begleiteten. Ein herzliches Dankeschön gilt außerdem Laurent Willemez für seine methodologischen Empfehlungen sowie dem Team des Instituts für seine Mitwirkung an der Fertigstellung der Studie.

Valérie Sagant, Leiterin des Institut Robert Badinter

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Studie versteht sich als Beitrag zur Debatte über die Unabhängigkeit der hohen Justizräte, die vom Réseau Francophone des Conseils de la Magistrature Judiciaire (RFCMJ) anlässlich eines im November 2023 in Frankreich am Kassationsgerichtshof veranstalteten Kolloquiums eingeleitet worden war. Um seine Forschungsprojekte mit Leben zu füllen, beauftragte das RFCMJ das Institut Robert Badinter¹ mit der Erörterung der „Unabhängigkeitseigenschaften“ dieser Räte, die in diesem Projekt als Attribute, Faktoren oder Merkmale aufgefasst werden. Über die Unabhängigkeit der Justiz und ihrer Vertreter veröffentlichten die Institutionen des französischsprachigen Raums selbst ebenso wie andere Organe zahlreiche Schriften, die zur Entstehung einer umfangreichen grauen und wissenschaftlichen Literatur zum Thema beitrugen. Das Ziel der Studie besteht darin, mithilfe eines empirischen Konzepts, das die Handlungsträger des Netzwerks einbezieht, die Richterräte aus einer neuen Perspektive zu beleuchten. Dank des spezifischen Interesses, das den Aussagen seiner Mitglieder gewidmet wird, bietet dieser Ansatz Gelegenheit zu einem einzigartigen Einblick in die Räte durch eine Untersuchung der konkreten Realitäten der Unabhängigkeit, die bei der Anwendung des Rechts aber auch darüber hinaus in den Vorgehensweisen, Wahrnehmungen und Erfahrungen ihrer Mitglieder spürbar wird. Es geht darum, aus der Innenschau und aus der Sicht der Einzelpersonen zu verstehen, wie die Unabhängigkeit dieser Institutionen aufgebaut wird und wodurch sie sich auszeichnet, sowie die Faktoren, die sie schwächen oder stärken, zu erfassen. Da der Begriff „Conseils de la magistrature judiciaire“ (Richterräte) unterschiedliche Realitäten und institutionelle Einrichtungen (Conseils supérieurs de la magistrature (hohe Richterräte), Conseil supérieurs de justice

1 Ehemals *Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice* (Institut für Studien und Forschung über die Rechtswissenschaft und die Justiz)

(hohe Justizräte)... bezeichnet, wurde für die Zwecke dieser Studie beschlossen, den Oberbegriff „Rat“ zu verwenden, um auf neutrale Weise die Vielfalt der Gremien und Titel zu benennen.

Im Interesse einer besseren Eingrenzung der Fragestellungen, die das Thema Unabhängigkeit der Räte aufwirft, bietet diese Studie zunächst einen historischen Rückblick auf ihre Gründung und Entwicklung. Diese Bestandsaufnahme, die der folgenden soziologischen Untersuchung vorausgeht und für ihr Verständnis erforderlich ist, ordnet das Aufkommen dieser Institutionen in einen Kontext ein, um einen Eindruck von ihrer allgemeinen Bedeutung zu vermitteln. Der historische Ansatz betont die politische Herausforderung dieser Räte bei ihrem komplexen Streben nach Unabhängigkeit und bei ihrer Institutionalisierung. Diese Aspekte bieten eine erste kritische Veranschaulichung der Spannung, die der Verwaltung der Räte zugrunde liegt – was bei der Untersuchung ihrer Unabhängigkeitseigenschaften unübersehbar ist –, und die darin besteht, einerseits innerhalb der Räte den Mitgliedern ihre Selbstverwaltung zu überlassen und andererseits die starke politische Kontrolle, der sie unterworfen sind, auszuhalten. Zugleich bietet der erste Teil einen Überblick über die Literatur zu den Räten, um die wichtigsten Anhaltspunkte der Theorie darzulegen und die Studie in ihre Kontinuität einzufügen. Diese Bestandsaufnahme hebt die Einzigartigkeit und die Beiträge dieser Studie hervor. **Die Quellen und Veröffentlichungen in Bezug auf die Räte befassen sich hauptsächlich mit der Untersuchung der Herausforderungen ihrer Unabhängigkeit auf institutioneller Ebene.** Infolgedessen ist die Studie eine Gelegenheit zur Erweiterung dieses Stands der Auseinandersetzung mit neuen Analysen, die auf funktionaler und persönlicher Ebene ausgerichtet sind auf die organisatorischen und menschlichen Kräfte, die innerhalb der Räte am Werk sind. **In Bezug auf Feldstudien zu diesem Aspekt,** die über die vorhandenen institutionellen und wissenschaftlichen Veröffentlichungen über die Räte

hinausgehen, erweist sich der aktuelle Stand der Literatur **als lückenhaft**. Zwar hat sich die Soziologie der Rechtswissenschaft und der Justiz als Forschungsgegenstand gründlich angenommen, doch nach unserem Kenntnisstand gibt es in der französischsprachigen wissenschaftlichen Literatur keine qualitative Studie, die direkt bei den Mitgliedern der Räte durchgeführt wurde, im Bestreben, den Mechanismus ihrer Unabhängigkeit aus ihrer Perspektive zu verstehen und zu ermitteln. Doch eine einfühlsamere soziologische Herangehensweise hätte den Vorteil, tiefere Einblicke in das persönliche Erleben der Handlungsträger im Zusammenhang mit dem Thema zu gewinnen und auf diese Weise manche blinden Flecken der rein externen Analysen in Bezug auf die Rolle und die Befugnisse dieser Räte zu enthüllen. Die hier vorgestellte Studie ist folglich Ausdruck des Bestrebens, die Unabhängigkeitseigenschaften der Räte mithilfe der Erhebung und problemorientierten Wiedergabe der Erfahrungsberichte der Handlungsträger zu hinterfragen.

Der zweite Teil des Berichts möchte die Herangehensweise und die Ausführungsbedingungen der Studie darlegen, insbesondere ihren interdisziplinären Charakter – den sie der Einbeziehung von Vertretern der Rechtswissenschaft und der Soziologie verdankt –, einen wesentlichen Bestandteil ihrer Identität. Diese Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern unterschiedlicher Fachgebiete ermöglichte ein besseres Verständnis der untersuchten Arbeitsweisen und Phänomene, förderte eine Komplementarität der Ansätze und eine Objektivierung der Berufswelten durch die Zusammenführung der Auseinandersetzungen und Vernetzung der Methoden und Wissensinhalte. Zugleich grenzt dieser Teil den Bereich der Untersuchung ein und erläutert die Bedingungen ihrer Durchführung. In diesem Sinne hebt er Folgendes hervor:

- die Beiträge des qualitativen Ansatzes: Durch die Erhebung fachlicher, persönlicher und beruflicher Erfahrungsberichte im Anschluss an die Durchführung von Leitfadeninterviews ermöglichte dieser Ansatz eine Untersuchung der Denkweisen

der befragten Personen und eine Gegenüberstellung der Aussagen (Wahrnehmungen, Standpunkte, Werte) und Vorgehensweisen (Situationen, Tatsachen, Erinnerungen) mit objektiven Aspekten (Texte, Zahlenangaben).

- die Herausforderungen und Kriterien bei der Zusammenstellung des Panels: Angesichts der hohen Anzahl an untersuchten Ländern, der großen Unterschiede in der Zusammensetzung der Räte, des umfangreichen geographischen Gebiets und der wenigen Kontakte, die uns zur Verfügung standen, war die Zusammenstellung einer repräsentativen Stichprobe der Räte nicht denkbar. Unsere Absicht bestand in der Erfassung einer gewissen Bandbreite an Standpunkten und Erfahrungen aus einer Sondierungsperspektive, während wir zugleich auf die Berücksichtigung bestimmter Kriterien achteten (Beruf, Status, Ernennungsart, Geschlecht). Insgesamt nahmen 12 Mitglieder des RFCMJ an der Studie teil,² 14 Gespräche wurden geführt und 15 Personen kamen zu Wort. Die Gespräche fanden von März bis April 2025 per Videokonferenz statt und dauerten jeweils zwischen 75 und 130 Minuten.

- die methodologischen Vorsichtsmaßnahmen im Zusammenhang mit diesem Ansatz, insbesondere die Maßnahmen der Datenanonymisierung, und der bruchstückhafte, dynamische und nicht verallgemeinerbare Charakter der erhobenen Informationen. Außerdem werden die Entscheidungen hinsichtlich der thematischen Ausrichtung angesprochen, insbesondere in Bezug auf die Staatsanwaltschaften. Es wurde nämlich beschlossen, diese Thematik nicht gesondert zu behandeln, abgesehen von spezifischen Situationen, sondern sämtliche Richter und Staatsanwälte einheitlichen Analysen zu unterziehen.

Schließlich bildet dieser Teil des Berichts die Gelegenheit zur Definition der reflexiven Perspektive der Studie. **In die-**

² Andorra, Belgien, Benin, Burkina Faso, Kanada, Frankreich, Guinea, Libanon, Madagaskar, Marokko, Québec, Senegal

sem Sinne beruht dieses Forschungsprojekt auf einer sozialen Erfassung der Unabhängigkeit der Räte. Es bietet die Möglichkeit, den rein dogmatischen Rechtsrahmen zu verlassen, im Interesse einer Betrachtung dieser Organe als dynamische und durchlässige Größen, die - auf offizieller und inoffizieller Ebene - geformt werden durch die offenen oder stillschweigenden sozialen Interaktionen und Verhaltensweisen der Einzelpersonen, aus denen sie bestehen. Die Unabhängigkeit wird als dynamischer Zustand betrachtet, d. h. als prozesshafte Bewegung, die Gestalt gewinnt durch ein Streben nach Gleichgewicht zwischen verschiedenen aktiven Kräften, die in der Exekutivgewalt und der Richterschaft bestehen können. Darüber hinaus ist dieses Projekt Teil einer internen Erkundung der Unabhängigkeit: Die Studie bemüht sich nämlich um eine Untersuchung der Mechanismen, die innerhalb der Räte an der Schaffung ihrer Unabhängigkeit beteiligt sind. Zusätzlich zu der Untersuchung der Eigenschaften als solcher, nämlich der Maßnahmen zum Schutz der Unparteilichkeit durch die Begrenzung potentieller Einflussnahmen, befasst sich diese Studie zugleich mit *der* Qualität dieser Unabhängigkeit aus der persönlichen und lebendigen Perspektive der Mitglieder. Dieses Konzept berücksichtigt die Weise, in der Letztere ihren Auftrag erfüllen - Motivation, Initiativen, Werte - und die Art, auf die durch sie ein „Geist“ der Unabhängigkeit zum Ausdruck kommt.

Ausgehend von diesen reflexiven Ausrichtungen offenbart dieses Projekt die homologen Mechanismen, die innerhalb der Räte üblich sind, aber ebenso Einzelsituationen, wenn dies aussagekräftig erscheint, um aufzuzeigen, wo die Unabhängigkeitseigenschaften, die hier als Attribute, Möglichkeiten oder Merkmale betrachtet werden, einander ähneln bzw. voneinander abweichen. In diesem Zusammenhang bieten wir einen Querschnitt der Unabhängigkeitseigenschaften, der die drei Strukturierungsebenen der Organe durchläuft: Die institutionelle Ebene (Makroebene), nämlich den strukturellen

Aufbau der Räte, die funktionale Ebene (Mesoebene), also die Funktionsweise der Räte, und schließlich die persönliche Ebene (Mikroebene), nämlich die Handlungsträger, aus denen sich die Räte zusammensetzen. Diese Einordnung bietet eine reflexive Gesamtperspektive auf die Institution „Rat“ und zeigt auf, wie diese Eigenschaften miteinander interagieren, sich gegenseitig ergänzen oder ausgleichen können.

Die drei folgenden Teile des Berichts erläutern die Ergebnisse. Die angebotenen Erläuterungen bilden eine erweiterte Analyse der Unabhängigkeitseigenschaften, indem sie Einblick bieten in die Funktionsweise der Räte, deren Verständnis eine Voraussetzung für die Ermittlung dieser Eigenschaften darstellt.

Der erste auffallende Aspekt betrifft die entscheidende Rolle der Exekutivgewalt für die tatsächliche Unabhängigkeit der Organe. Diese „Spannung“ zwischen den Räten und den Exekutivorganen zieht sich durch ihre gesamte Strukturierung, sowohl auf institutioneller als auch auf funktionaler Ebene. Zunächst erscheint die Konstitutionalisierung der Räte als erster wesentlicher Schritt zur Garantie ihrer Unabhängigkeit. Ohne dass dies überraschend wäre, bestimmt der den Organen verliehene Status über ihr eigentliches Bestehen hinaus ihre Handlungsmöglichkeiten und die ihnen gewährte, unabhängige Gewalt. Die institutionelle Positionierung, die sie auf die Funktion eines Assistenten oder Beraters des Bürgeren der Unabhängigkeit reduziert, ist daher kritisch zu sehen, da sie das Handeln der Räte unmittelbar in ein intrinsisches Abhängigkeitsverhältnis zur Exekutive drängt. Dagegen böte die eventuelle Weiterentwicklung dieser Berateraufgabe zu der bedeutenderen Rolle des gleichzeitig und autonom handelnden zweiten Bürgeren oder Stellvertreters des Bürgeren die Möglichkeit zur Legitimation ihrer eigentlichen Aufgabe, die im Schutz der Unabhängigkeit der Justiz besteht. **Ebenso erscheint die Zusammensetzung der Räte als wesentlicher Aspekt ihrer**

Unabhängigkeit, insbesondere in Bezug auf die Verschiedenartigkeit der Ernennungsbehörden, der Werdegänge der Mitglieder und der Ernennungsarten. Darüber hinaus wird die Anwesenheit von Mitgliedern, die nicht dem Richterstand angehören, innerhalb der Räte als Gewinn für ihre Funktion wahrgenommen, während die Anwesenheit von Mitgliedern der Exekutive, je nach Art und Eigenschaft (Vorsitz oder nicht, Teilnahme an den Debatten oder nicht usw.) als problematisch betrachtet werden kann.

Die ausführliche Untersuchung der Ausübung der Erennungsaufträge innerhalb der Räte zeigt, dass die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Räten und der Exekutive die Entscheidungsgewalt der Ersteren beeinflussen oder sogar mindern kann, da die maßgeblichen Befugnisse in der Hand der Exekutive verbleiben. Die in der Studie dargelegten Aspekte heben hervor, wie brüchig die Unabhängigkeit der Räte ist, da die Ausübung ihrer Entscheidungsgewalt in bestimmten Situationen von den Einstellungen und Absichten der Exekutive abhängt. Die Fragestellung bezieht sich deshalb auf die Institutionalisierung der Verfahren, die für die Achtung des Auftrags der Räte unverzichtbar sind und ihre Macht und Unabhängigkeit stärken würden. In Bezug auf die Disziplinarbefugnis besteht die Herausforderung der Unabhängigkeit der Räte in der Einrichtung von Mechanismen zur Begrenzung der Risiken einer Instrumentalisierung des Disziplinarverfahrens durch die Exekutive - die durch Druckausübung auf Richter oder durch Beeinflussung der Standpunkte bei den Debatten erfolgen kann - durch die Gewährleistung der Abwesenheit der Exekutivorgane bei der Beratung. Im Hinblick auf den disziplinarischen Aspekt stellt die Fähigkeit der Räte, in den ihnen vorgelegten Disziplinarfällen zu ermitteln und zu befinden, ebenso wie die Ausarbeitung von Aufklärungskampagnen für die rechtsuchenden Bürger zur Verbesserung ihres Verständnisses des Rechtswegs eine wesentliche Komponente für die Untersuchung ihrer Unabhängigkeit dar. Schließlich bestimmt das Verhältnis

zur Exekutive ebenfalls die Finanzausstattung. Die Studie enthüllt sowohl **eine fehlende Finanzhoheit** der Räte als auch eine Knappheit des zugeteilten Budgets. Beide Faktoren schränken ihre Unabhängigkeit ein. Die finanzielle Unabhängigkeit der Räte könnte sich äußern im Vorhandensein einer eigens zugeteilten Mittelausstattung, in der Achtung ihrer Finanzhoheit, insbesondere auf der Grundlage einer Vereinbarung mit der Exekutive, sowie in der Möglichkeit, über die gewährten Mittel zu diskutieren. Im Zusammenhang mit diesen verschiedenen Aspekten ist die Unabhängigkeit der Räte folglich eng an die Exekutivgewalt gebunden, mit allen Risiken der Beeinflussung, Einflussnahme oder Einmischung, die dieser Umstand mit sich bringt. Analysiert man jedoch die Art der Arbeitsbeziehungen, die täglich zwischen den Räten und der Exekutive gepflegt werden, wird deutlich, dass **ihre Unabhängigkeit weder eine vollständige Befreiung noch das Nichtvorhandensein einer Beziehung zur Exekutive voraussetzt, sondern vielmehr ein sorgfältig austariertes Gleichgewicht zwischen institutioneller Distanzierung und Stärkung einer redlichen funktionalen Zusammenarbeit.**

Diese Studie hebt hervor, dass die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Räte nicht ausschließlich in ihrem Verhältnis zur Politik angesiedelt sind, sondern auch in ihrer Fähigkeit zur Abwendung eventueller Einflussnahmen, die innerhalb der Richterschaft auftreten könnten. Die Öffnung der Räte nach außen kann ein wirksames Handlungsinstrument darstellen, um sich gegen solche Vorkommnisse zu behaupten. Beispielsweise zeichnet sie sich aus durch die Anwesenheit von Mitgliedern, die nicht dem Richterstand angehören, in den Organen, sowie durch die Aufmerksamkeit, die bei den verschiedenen Verfahren ihrem Platz und ihren Stimmen entgegengebracht wird (Ernennungsart, Ausgewogenheit in der Zusammensetzung, Modalität der Beschlussfassung usw.).

Ebenso erscheint die Kollegialität als maßgeblicher Faktor für die Unabhängigkeit der Räte. Entsprechend den jeweiligen Kräfteverhältnissen, dem Gleichgewicht in der Zusammensetzung der Räte und der Beziehungsdynamik unter den Mitgliedern fällt diese Gegebenheit unterschiedlich aus. Sie löst eventuelle Einflussnahmen auf und korrigiert mögliche Neigungen, sowohl durch die Auswirkung der Mitgliederanzahl als auch durch die Verpflichtung, den eigenen Standpunkt vor den anderen Mitgliedern zu begründen und mit Argumenten zu untermauern. Deshalb erscheinen die Bewahrung und Stärkung der Kollegialität als zentrale Voraussetzung für die Unabhängigkeit der Räte. **Einen weiteren Beitrag zur Stabilisierung des unabhängigen Charakters des Rates durch Neutralisierung möglicher Einflussnahmen - von fachlicher oder politischer Seite - sowie durch die Kraft der Einstimmigkeit und Geschlossenheit der kollektiven Entscheidung, die sie bewirken, leisten weitere funktionale Mechanismen im Zusammenhang mit dem Ablauf der Debatten, wie z. B. die Organisation der Wortbeiträge, das Streben nach Konsens oder der Umstand, ob persönliche Standpunkte zur öffentlichen Meinung erhoben werden oder nicht.**

Die Studie offenbart noch eine Spannung anderer Art, nämlich jene zwischen der tatsächlichen Unabhängigkeit und der wahrgenommenen Unabhängigkeit, die auf der möglichen Vorstellung der Bürger und der Richterschaft innerhalb der Räte beruht. Zwischen Unverständnis oder Unkenntnis ihrer Rolle und Verdacht der Parteilichkeit wird das Unabhängigkeitsideal mitunter durch ein abgewertetes Bild unterwandert. Diese Spannung betrifft das Vertrauen, das diesen Institutionen entgegengebracht wird, und stellt infolgedessen ihre Legitimität innerhalb des Gemeinwesens auf den Prüfstand. **Kann die Unabhängigkeit der Räte wirksam sein, wenn die Begünstigten, also Richter und Bürger, ihr nur wenig Vertrauen schenken?** In diesem Sinne wird deutlich, dass die formalen Unabhängigkeitseigenschaften der Räte mit

einer Bemühung um Nachvollziehbarkeit, Verständlichkeit und Transparenz der Abläufe einhergehen müssen, um dem Eindruck des Korporatismus oder der Abhängigkeit von der Exekutive entgegenzuwirken und über die Realität hinaus die Sichtbarkeit der Unabhängigkeit zu stärken. Die Durchführung von Aufklärungs- oder Sensibilisierungskampagnen für die Zivilgesellschaft kann sich ebenfalls als wirksame Maßnahme erweisen, um die Notwendigkeit der Rolle der Räte innerhalb der Gesellschaft zu vermitteln und durch ein besseres Wissen der Bürger über ihre Herausforderungen indirekt ihre Unabhängigkeit zu steigern.

Außerdem gelang der Studie die Enthüllung eines Phänomens, das man als „den Geist“ der Unabhängigkeit bezeichnen könnte, mit anderen Worten, die Unabhängigkeitskultur. Dieser Geist wird in der Strukturierung der Räte an verschiedenen Stellen spürbar. Zunächst in der Weise, in der die Mitglieder ihre Aufträge erfüllen: In der Motivation, die ihre Tätigkeit innerhalb des Rates nährt (Gefühl der Nützlichkeit, Streben nach Wandel) oder in ihrer Loyalität gegenüber der Institution (Verantwortungsbewusstsein). Diese lebendige Unabhängigkeit findet sich auch in manchen informellen Vorgehensweisen, die sich zwischen den Zeilen der Texte entspinnen (Streben nach Konsens) oder auch durch Stellungnahmen andersdenkender Mitglieder oder Konfrontationen zur Verteidigung ihrer Vorstellung von einer unabhängigen Funktionsweise der Räte und im weitesten Sinn der Justiz. Schließlich verortet sich diese persönliche Unabhängigkeit in den Handlungsspielräumen, derer sich manche Mitglieder bedienen. Also offenbart sich die Unabhängigkeitskultur der Räte in der eventuell bestehenden Möglichkeit der Mitglieder, über den Inhalt der Rechtsdokumente hinaus begründete, stimmige und reaktive Initiativen im Einklang mit den veränderlichen Realitäten und Erfordernissen der Praxis zu ergreifen, im Rahmen ihres Auftrags als Assistent des Bürger (Staatschef) und unter Berücksichtigung der bestehenden Einschränkungen. Diese Handlungsspielräume

äußern sich z. B. durch Versetzungen in Gerichtsbarkeiten, die in Schwierigkeiten sind, durch öffentliche Kommunikationskampagnen, durch Begegnungen mit anderen Räten oder auch durch die Mobilisierung der Gesellschaft zur Förderung des Dialogs und der Auseinandersetzung mit den Räten. Es stellt sich also die Frage, ob diese Spielräume und die ihnen zukommende Funktion Regeln erfordern. In der Tat verlangt ein Schutz- und Gewährleistungsauftrag in einem dynamischen Umfeld Anpassungsmöglichkeiten an neue soziale und politische Realitäten. Die Möglichkeit des Vorhandenseins solcher Handlungsspielräume einschließlich der dadurch implizierten finanziellen Mittel ist ein deutliches Anzeichen für die Unabhängigkeit der Mitglieder und folglich der Institution bei der Ausübung ihrer Rolle.

„Der Geist“ der Unabhängigkeit der Räte beruht ebenfalls auf dem persönlichen Empfinden der Mitglieder in Bezug auf ihre eigene Unabhängigkeit innerhalb der Organe. Es lässt sich feststellen, dass persönliche Angriffe gegen sie in den gehörten Erzählungen praktisch nicht vorkommen. Dank des besonderen Interesses, das der qualitative Ansatz dem Empfinden und den Erfahrungen der Einzelpersonen widmet, ermittelte die Studie, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten den Eindruck hat, eine zufriedenstellende Handlungs-, Gedanken- und Entscheidungsfreiheit zu genießen, was die Achtung ihrer Unabhängigkeit bei der Erfüllung ihres Auftrags widerspiegelt. Darüber hinaus **offenbart die Studie einen entscheidenden Aspekt im Aufbau der Unabhängigkeit der Räte: Das persönliche Gewissen der Mitglieder.** Folglich beruhte die Unabhängigkeitskultur der Organe *letztlich* auf der moralischen und ethischen Stärke ihrer Handlungsträger, die sich in Werten wie Mut, Überzeugung, Widerstandsfähigkeit, Dienstbeflissenheit oder auch Pflichtbewusstsein äußert, was die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Grad der Motivation oder der Verbundenheit mit der Institution und der Qualität des Schutzes ihrer Unabhängigkeit aufwirft. Diese Frage nach

dem moralischen Anspruch veranlasste uns, die Berufsethik und Disziplin der Mitglieder zu untersuchen. In Bezug auf die Disziplin gehen aus der Studie zwei zentrale Aspekte hervor: Einerseits sind den Gesprächen zufolge Fälle von verwerflichem Handeln innerhalb der Räte äußerst selten, und andererseits sind die wenigen erwähnten Situationen eines Fehlverhaltens außerhalb der im Rat ausgeübten Ämter verortet. Wenn ein solches Ereignis eintritt, hat es allerdings erhebliche Auswirkungen auf die Bewahrung des Vertrauens in die Institution, die dadurch deutlich geschwächt wird. **Die Studie hebt hervor, dass die persönlichen Einstellungen der Mitglieder durch ein funktionales Umfeld mitgeformt und gefördert werden, wenn es sie ermutigt, sich innerhalb der Räte auszudrücken und zu entfalten.** In diesem Zusammenhang erscheint ein berufsethischer Rahmen als besonders wichtige Voraussetzung für die Bewahrung und Stärkung der Qualität ihrer Unabhängigkeit. Wenn jedoch die Berufsethik der Mitglieder allein auf dem Verhaltenskodex des Richterstandes beruht, stellt sich die Frage, ob diese Empfehlungen ausreichen, angesichts der Bandbreite der den Räten zugeteilten Befugnisse, die potentiell nicht von diesem Regelwerk abgedeckt werden, aber auch angesichts der Bandbreite der Profile der Mitglieder, von denen manche Außenstehende, die nicht dem Richterstand angehören, nicht an diesen Kodex gebunden sind. Die Herausforderung besteht also darin, zu erkennen, wie das Amt des Mitglieds als solches im Interesse der Kohärenz und des Zusammenhalts innerhalb dieser Institutionen geregelt werden kann. In diesem Sinne haben manche Räte ein internes Regelwerk eingeführt, um die berufsethischen Anforderungen und Gepflogenheiten der Mitglieder zu verankern und zu vereinheitlichen. Schließlich geht aus dieser Untersuchung ein Wunsch hervor, in bestimmten Fällen die Einführung präventiver und zugleich reaktiver Maßnahmen in Betracht zu ziehen, um die Mitglieder bestmöglich zu begleiten.

Im Allgemeinen betonen die Ergebnisse dieses Projekts die ständige Spannung dieser Unabhängigkeitseigenschaften, die zwischen Rechtsnormen, politischer Dynamik, gesellschaftlichen und bürgerlichen Erwartungen, einem Geflecht aus professionellem Verhalten und persönlichen Einstellungen gebeutelt werden. Dank ihrer Querschnittsanalyse enthüllt diese Studie außerdem eine weitere Komplexität, die sich in der Verflechtung der institutionellen, funktionalen und persönlichen Dimensionen beim Aufbau der Unabhängigkeitseigenschaften der Räte äußert. **Die Auffassung des institutionellen Rahmens als maßgeblichen Faktor der Unabhängigkeit der Mitglieder, den es zu verteidigen gilt, während zugleich hinterfragt werden muss, ob seine Entwicklung günstig verlaufen ist, spräche dafür, dass ein kohärenter und komplementärer Ansatz auf funktionaler und persönlicher Ebene geeignet wäre, um die Unabhängigkeit der Räte deutlich zu stärken.** Durch ihre unterschiedlichen zeitlichen Dimensionen folgen die Maßnahmen auf diesen verschiedenen Ebenen im zeitlichen Verlauf aufeinander, zwischen langfristigen institutionellen und ungewissen Reformperspektiven und Handlungen auf funktionaler Ebene im Zuständigkeitsbereich der Räte selbst. **Diese Studie hebt hervor, dass die Unabhängigkeit der Räte über die Rechtsdokumente hinaus ein soziales Konstrukt darstellt, innerhalb dessen sich komplexe, objektive und subjektive Unabhängigkeitseigenschaften entspinnen. In diesem Sinne handelt es sich bei diesen Eigenschaften nicht um bloße Attribute, die verordnet werden, sondern sie erscheinen als Resultante formeller Verfahren (Konstitutionalisierung, Gewährung von Haushaltsmitteln, heterogene Zusammensetzung, Kollegialität) in Kombination mit informellen Gepflogenheiten (Seins- und Handlungsweisen der Mitglieder, Einflussnahmen, Beratungskultur, informelle Regulierungsmechanismen usw.).** Es wäre angebracht, im Interesse einer Vertiefung und einer stärker kontextuellen Berücksichtigung in einem zukünftigen Projekt genau diesen Aufbau der Unabhängigkeit

im Hinblick auf die Vielfalt der politischen Zusammenhänge und Rechts- und Berufspraxen in den jeweiligen Ländern zu untersuchen. Dass die Schlichtungen, Spannungen und Verfahren zur Regulierung der Unabhängigkeit der Räte in einen untrennbar mit den Situationen der jeweiligen Staaten und ihren Rechtssystemen verbundenen Zusammenhang gehören, versteht sich von selbst.

Schließlich stellt diese Studie fest, dass die meisten Räte nicht die Exklusivität des Schutzes der richterlichen Unabhängigkeit innehaben, selbst wenn sie deren erste Bollwerke darstellen, da andere Handlungsträger daran mitwirken. Manche Räte übernehmen nur einen Teil des Schutzauftrags, da sie im Bereich des Disziplinar- oder Ernennungsrechts keine Befugnisse besitzen. Ob es sich um die Beibehaltung des Vorschlagsrechts für die Ernennungen durch bestimmte Exekutiven, die Rolle der Staatsräte oder obersten Gerichtshöfe bei der Beschwerde gegen Entscheidungen der Räte oder auch um Ermittlungsmaßnahmen durch Inspektionsbehörden bei der Befassung mit Disziplinarfällen handelt, zeugt die Beteiligung einer gewissen Anzahl an Institutionen am Schutz der Unabhängigkeit der Justiz von dem umfangreichen **institutionellen Ökosystem**, innerhalb dessen die Räte tätig sind. Um die Rolle der Räte im strengen Sinne und ihre tatsächliche Fähigkeit zur erfolgreichen Erfüllung ihrer Aufträge besser zu erfassen, könnte es infolgedessen fruchtbar sein, mithilfe eines Ansatzes, der sich auf die von sämtlichen Beteiligten abgedeckten Aufgaben konzentriert, die Unabhängigkeit der Justiz in ihrer Gesamtheit zu denken.

Die Unabhängigkeitseigenschaften des Richterstandes: Vorgehensweisen, Wahrnehmungen, Erfahrungen im französischsprachigen Rechtsraum

Im Aufbau des Rechtsstaats der Gegenwart nehmen die Richterräte einen strategischen Platz ein. Als Verantwortliche für die Ernennung, die Disziplin und den Status der Richter wurden sie zu maßgeblichen Handlungsträgern der richterlichen Unabhängigkeit. Doch damit dieser Auftrag glaubhaft ist, muss ihre eigene Autonomie gewährleistet sein. Dieser entscheidenden Frage widmet sich diese empirische Studie auf der Grundlage einer Umfrage, die im Jahr 2025 bei Mitgliedern von 12 Räten des französischsprachigen Netzwerks durchgeführt wurde. Durch die Verknüpfung der Rechtswissenschaft und der Soziologie verlässt die Analyse den Rahmen der gängigen Methoden, um die Vorgehensweisen, Wahrnehmungen und Erfahrungen, die diese Institutionen prägen, zu erkunden. Die erhobenen Erfahrungsberichte enthüllen konkrete Mechanismen, die aus den Spannungen zwischen Exekutive, Richterschaft und Bürgererwartungen hervorgehen und ihre Rolle stabilisieren oder schwächen. Durch eine Untersuchung der Unabhängigkeitsfaktoren auf institutioneller, funktionaler und persönlicher Ebene betont die Studie die Wechselbeziehungen zwischen diesen drei Dimensionen und zeigt auf, dass ein Gleichgewicht zwischen ihnen erforderlich ist, um die Legitimität der Räte zu gewährleisten und, indirekt, das der Justiz selbst entgegengebrachte Vertrauen. Indem es den Handlungsträgern das Wort erteilt, bietet dieses Projekt Einblick in das soziale, prozesshafte und dynamische Gebilde, das die Unabhängigkeit der Räte darstellt. Es zeigt auf, dass ihre Fähigkeit, den Richterstand zu schützen, direkt von der Qualität ihrer eigenen Unabhängigkeit abhängt. In diesem Sinne erscheinen sie innerhalb des weitläufigen institutionellen Ökosystems, in dem sie tätig sind, als unverzichtbare Säulen der Justizverwaltung im französischsprachigen Raum.

Élise Laurent ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Robert Badinter.

Olivier Chevet ist Richter und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Robert Badinter.

Pénélope Dufourt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Robert Badinter.



**As qualidades de
independência
dos Conselhos
da Magistratura:
práticas, percepções, experiências
no espaço judicial francófono**

ÉLISE LAURENT, OLIVIER CHEVET
PÉNÉLOPE DUFOURT

Sob a direção de
HAROLD ÉPINEUSE

PREFÁCIO Y RESUMO
Traduzido por Alpha Trad

PREFÁCIO

O Instituto Robert Badinter – anteriormente designado por Instituto de Estudos e Investigação sobre o Direito e a Justiça – foi convidado pela Rede Francófona de Conselhos da Magistratura Judicial (RFCMJ) para aprofundar a reflexão sobre as qualidades que caracterizam a independência dos Conselhos da Magistratura Judicial.

Esta iniciativa inscreve-se no âmbito de uma reflexão liderada pela RFCMJ, que, em finais de 2023, realizou um colóquio dedicado à independência dos Conselhos de Justiça, e sublinha até que ponto *“a independência dos Conselhos de Justiça contribui para a independência do poder judicial”*. Em resposta aos desejos da RFCMJ, expressos pelo seu Secretário-Geral, André Ouimet, o Instituto empenhou-se em dar continuidade a este trabalho, através de um inquérito aprofundado, junto de personalidades que integram ou integraram os Conselhos membros da rede, com vista a recolher testemunhos relativos às experiências vividas por estas instituições. Assim, o Instituto conseguiu mobilizar o seu conhecimento pluridisciplinar e empírico ao serviço de um tema institucional e teórico que está no cerne dos desafios democráticos contemporâneos.

De facto, as entrevistas conduzidas segundo uma metodologia sociológica comprovada, permitiram compreender, através da recolha e análise das palavras de cada indivíduo, de que modo se constrói, se manifesta e se expressa a independência dos Conselhos, numa visão que vai além do quadro jurídico. Os resultados destas análises corroboram e aprofundam a abordagem estritamente institucional e jurídica, tornando possível basear uma reflexão e propostas de evolução operacional capazes de promover e proteger a independência destas instâncias.

Esperamos que estas análises forneçam material útil para reflexão e ação por parte da RFCMJ, uma vez que se inscrevem igualmente no âmbito de um vasto programa de trabalho, iniciado pelo Instituto em 2025, sobre o papel da justiça no seio das nossas democracias, num contexto paradoxal, onde suscita grandes expectativas e fortes críticas.

Gostaria de agradecer, em especial, aos Membros da Rede, ao seu Secretário-Geral e à sua equipa, pela confiança e oportunidade que nos deram de diversificar o nosso conhecimento sobre um tema que é certamente clássico, mas que merece, hoje, novas abordagens. Estas análises beneficiaram do compromisso dos inquiridos, que se disponibilizaram para dedicar o tempo e a energia necessária para nos responderem com precisão e autenticidade.

Todos estes trabalhos foram realizados no Instituto, por Elise Laurent e Olivier Chevet, com a colaboração de Pénélope Dufourt, e beneficiaram dos rigorosos e construtivos pareceres de uma comissão científica, composta por Cécile Vigour, socióloga e diretora de investigação do CNRS, Véronique Champeil-Desplats, professora de direito público e Vice-Presidente da Universidade de Paris-Nanterre, e Valéry Turcey, Primeiro Presidente do Tribunal de Recurso de Limoges, que acompanharam o projeto. Expresso igualmente o meu enorme agradecimento a Laurent Willemez, pelo seu aconselhamento metodológico, bem como à equipa do Instituto pelo seu contributo para a finalização do estudo.

Valérie SAGANT, diretora do Instituto Robert Badinter

RESUMO

O presente estudo inscreve-se na sequência dos debates iniciados sobre a Independência dos Conselhos Superiores de Justiça, pela Rede Francófona dos Conselhos da Magistratura Judicial (RFCMJ), durante um colóquio organizado em França, no Tribunal de Cassação, em novembro de 2023. A fim de apoiar os seus trabalhos, a RFCMJ solicitou ao Instituto Robert Badinter¹ que desse o seu contributo através de uma reflexão sobre as “qualidades de independência” destes Conselhos, entendidas neste trabalho como atributos, factores ou características. No que se refere à independência da justiça e dos seus representantes, as próprias instâncias da Francofonia, tal como outras organizações, produziram numerosos trabalhos, que constituem um contributo para o desenvolvimento de uma abundante literatura cinzenta e científica sobre o tema. O objetivo do estudo consiste em propor uma nova perspetiva sobre os Conselhos da Magistratura Judicial, através de uma abordagem empírica que envolva os intervenientes da rede. Esta abordagem, através do interesse específico atribuído às palavras dos seus membros, é a oportunidade para abordar os Conselhos de uma forma original, através de uma análise das realidades concretas da independência que se experimenta com o direito, mas também para além dele, nas práticas, nas percepções e nas experiências dos seus membros. Trata-se de compreender, tanto a partir de cada indivíduo como do seu interior, de que modo se constrói e se manifesta a independência destas instituições, bem como os factores que a fragilizam ou reforçam. Como o conceito de “Conselhos da Magistratura Judicial” abrange realidades e dispositivos institucionais distintos (Conselhos Superiores da Magistratura, Conselhos Superiores de Justiça, etc.), neste estudo optou-se por utilizar o termo genérico “Conselho” para descrever de uma forma neutra a diversidade dos aparelhos e das denominações.

¹ Anteriormente, *Instituto de Estudos e Investigação sobre o Direito e a Justiça*.

Para compreender melhor as questões que a independência dos Conselhos coloca, este estudo apresenta, em primeiro lugar, uma breve retrospectiva histórica da sua criação e evolução. Este inventário, etapa preliminar e necessária à compreensão do inquérito sociológico subsequente, contextualiza o surgimento destas instituições, a fim de permitir uma compreensão geral. A abordagem histórica sublinha o impacto político destes Conselhos na sua complexa busca por independência e institucionalização. Estes elementos constituem uma primeira análise crítica à tensão subjacente à gestão dos Conselhos – e que passa pela avaliação das suas qualidades de independência – ou seja, por um lado, deixar que cada órgão faça a sua própria gestão dentro dos Conselhos e, por outro, lidar com a sua submissão a um forte controlo político.

Além disso, a primeira parte passa em revista a literatura relativa aos Conselhos, a fim de apresentar os principais referenciais teóricos e situar o estudo no seu contexto. Este panorama atual destaca a originalidade e os contributos deste estudo. **Os recursos e as produções relativas aos Conselhos focam-se principalmente em questionar os desafios da sua independência a nível institucional.** O estudo é, por conseguinte, uma oportunidade para combinar este nível de reflexão com novas análises orientadas, tanto a nível funcional como individual, sobre as dinâmicas organizacionais e humanas praticadas no seio dos Conselhos. Para além dos trabalhos institucionais e científicos existentes sobre os Conselhos, o estado atual da investigação deixa entrever uma certa **falta de investigação no terreno sobre o assunto.** Embora a sociologia tenha abordado de forma consistente o direito e a justiça como objeto de investigação, tanto quanto sabemos não existe na literatura científica francófona nenhum estudo qualitativo, realizado diretamente com os membros dos Conselhos, numa tentativa de compreender e identificar, a partir das suas perspetivas, o funcionamento da sua independência. No entanto, uma

abordagem sociológica mais abrangente teria o mérito de afinar as percepções dos intervenientes sobre o assunto e de revelar determinados pontos cegos de análises puramente externas quanto ao papel e às prerrogativas destes Conselhos. O estudo aqui apresentado inscreve-se, portanto, nesta vontade de questionar as qualidades de independência dos Conselhos através da recolha e da restituição problematizada da palavra dos intervenientes.

A segunda parte do relatório centra-se na apresentação da abordagem e das condições em que o estudo foi realizado, em especial a sua natureza pluridisciplinar – através da mobilização de profissionais das áreas do direito e da sociologia – elemento constitutivo da sua identidade. Esta colaboração de profissionais de diferentes horizontes permitiu uma melhor compreensão das práticas e dos fenómenos estudados, promoveu uma complementaridade das abordagens e uma objetivação dos universos profissionais, através da partilha de reflexões e do cruzamento de métodos e conhecimentos. Esta parte especifica igualmente os contornos do terreno de investigação e as condições da sua implementação. Assim, destaca então o seguinte:

- os contributos da abordagem qualitativa: ao recolher a opinião de um especialista, individual e profissional, após a realização de entrevistas semiestruturadas, esta abordagem permitiu examinar os sistemas de pensamento próprios dos indivíduos inquiridos e o eco entre os discursos (percepções, pontos de vista, valores) e as práticas (situações, factos, memórias) com elementos objetivos (textos, dados numéricos)□

- os desafios e critérios para a constituição do painel: tendo em conta o elevado número de países estudados, a variedade de composição dos Conselhos, a extensão da zona geográfica e os contactos limitados de que dispusemos, não foi possível elaborar uma amostra representativa dos

Conselhos. O nosso desejo era afirmar a recolha de uma diversidade de pontos de vista e de experiências, partindo de uma perspectiva exploratória, sem deixar de ter em atenção determinados critérios (profissão, estatuto, forma de designação, sexo). No total, participaram no estudo doze membros da RFCMJ, tendo sido realizadas catorze entrevistas e ouvidas quinze pessoas. As entrevistas decorreram no período entre março e abril de 2025, foram realizadas por videoconferência e tiveram uma duração entre 1 hora e 15 minutos e 2 horas e 10 minutos

- as precauções metodológicas relativas a esta abordagem, ou seja, as disposições relativas à anonimização dos dados e o carácter fragmentado, evolutivo e não generalizável das informações recolhidas. As opções de orientação temática são igualmente abordadas, designadamente no que se refere ao Ministério Público. Com efeito, foi tomada a decisão de não tratar esta temática em especial, salvo em situações específicas, mas antes realizar análises comuns ao conjunto dos magistrados do tribunal e do Ministério Público.

Por fim, esta parte do relatório é a oportunidade para definir o posicionamento reflexivo do estudo. **Este trabalho assenta, portanto, num entendimento social da independência dos Conselhos. Propõe ir além do estrito quadro doutrinário jurídico, para considerar estes órgãos como objetos evolutivos e permeáveis, moldados pelas interações e as práticas sociais – formais ou informais, expressas ou incorporadas – dos indivíduos que os constituem.** A independência é vista como um estado dinâmico, ou seja, um movimento processual que se materializa numa busca de equilíbrio entre diferentes forças ativas, que podem ser o poder executivo e o corpo da magistratura. Além disso, este trabalho inscreve-se numa exploração interna da independência: o estudo procura, efetivamente, analisar os

2 Andorra, Bélgica, Benim, Burkina Faso, Canadá, França, Guiné, Líbano, Madagáscar, Marrocos, Québec, Senegal.

mecanismos que contribuem, no seio dos Conselhos, para a edificação da sua independência. De igual modo, além de estudar as qualidades enquanto tal, ou seja, os mecanismos de proteção da imparcialidade, limitando potenciais influências, este estudo analisa a *qualidade* dessa independência através das visões concretas e dinâmicas que os membros têm dela. Esta concepção tem em conta a forma como estes últimos investem a sua missão – compromisso, iniciativas, valores – e o modo como, através deles, se expressa um “espírito” de independência.

Partindo destes eixos reflexivos, este trabalho destaca os mecanismos homólogos que formam um sistema dentro dos Conselhos, mas também, quando pareça ser pertinente, as situações singulares, a fim de ver onde as qualidades de independência, entendidas aqui como atributos, disposições ou características, se situam tanto no semelhante como no diferente. Nesta óptica, propõe-se uma abordagem transversal às qualidades de independência que percorre os três níveis de estruturação dos órgãos: o nível institucional (macro), ou seja, a arquitetura estrutural dos Conselhos; o nível funcional (meso), ou seja, a operacionalidade dos Conselhos; e, finalmente, o nível individual (micro), ou seja, os membros que compõem os conselhos. Este posicionamento propõe uma perspetiva reflexiva global da instituição “Conselho” e permite ver de que modo estas qualidades podem interagir, complementar-se ou compensar-se mutuamente.

As três partes seguintes do relatório expõem as conclusões. Os desenvolvimentos propostos fazem parte de uma análise mais alargada das qualidades de independência, no sentido em que contribuem para fornecer uma matéria esclarecedora sobre o funcionamento dos Conselhos, cuja compreensão é um pré-requisito para o desenvolvimento dessas qualidades.

O primeiro elemento que se destaca diz respeito ao papel determinante do poder executivo na independência efetiva dos órgãos. Esta “tensão” entre os Conselhos e as autoridades executivas é transversal a toda a sua estrutura, tanto ao nível institucional como funcional. A constitucionalização dos Conselhos surge, antes de mais, como um primeiro nível de garantia essencial à sua independência.

O estatuto atribuído aos órgãos, tal como seria expectável, determina, além da sua própria existência, os seus meios de ação e o poder de independência que lhes é concedido. O posicionamento institucional que os reduz a uma função de assistente ou de conselheiro do garante da independência, pode então ser questionado, porque coloca, desde logo, a ação dos Conselhos numa relação de dependência intrínseca face ao executivo. Interrogar-se sobre uma possível evolução desta função consultiva para um papel mais assertivo de segundo garante, intervindo em paralelo e autonomamente, ou de substituto do garante, permitiria legitimar as suas próprias medidas de proteção da independência da justiça.

De igual modo, a composição dos Conselhos parece ser um elemento essencial da sua independência, em especial pela diversidade das autoridades de nomeação, do percurso dos membros e dos métodos de nomeação. Por outro lado, a presença de membros não-magistrados nos Conselhos é vista de uma forma positiva sobre o funcionamento do Conselho, enquanto a presença de membros do executivo, dependendo da natureza e da qualidade dessa presença (presidência ou não, participação ou não nos debates, etc.), pode ser considerada como problemática.

O exame detalhado do exercício das funções de nomeação nos Conselhos revela que a distribuição das competências entre os Conselhos e o executivo pode impactar, ou até minorar, o poder de decisão destes últimos, se os principais determinantes permanecerem nas mãos do executivo. Os pontos desenvolvidos no estudo sublinham a fragilidade da independência dos Conselhos, cuja expressão do poder

de decisão depende, em certas situações, das disposições e vontades do executivo. A questão que então se coloca é a da institucionalização das práticas essenciais ao cumprimento das funções dos Conselhos, que permitiria o reforço do seu poder e da sua independência. No que diz respeito à competência disciplinar, a questão da independência dos Conselhos reside na implementação de mecanismos que permitam limitar os riscos de instrumentalização da via disciplinar pelo executivo – seja como meio de exercer pressão sobre os magistrados seja pela influência das posições nos debates – garantindo que as autoridades executivas não estejam presentes durante a deliberação. No que se refere ao aspeto disciplinar, a capacidade dos Conselhos para instruir ou completar os processos disciplinares que lhes são submetidos, bem como a implementação de ações de informação dirigidas aos litigantes, para que possam compreender melhor os mecanismos de arbitragem, são componentes essenciais da avaliação da independência dos Conselhos. Por fim, o relatório ao executivo também diz respeito aos recursos financeiros. O estudo demonstra, por um lado, **a falta de autonomia orçamental** dos Conselhos, bem como a insuficiência do orçamento alocado, dois factores que são limitadores da sua independência. A independência orçamental dos Conselhos poderia então ser expressa pela existência de um envelope orçamental especificamente dedicado, pelo respeito da sua autonomia orçamental, designadamente através de um acordo com o executivo, bem como pela possibilidade de debater os recursos atribuídos. Nestes vários pontos, a independência dos Conselhos está, portanto, intimamente ligada ao poder executivo, com os riscos de supremacia, influência ou ingerência que isso implica. No entanto, uma análise da natureza das relações de trabalho diárias entre os Conselhos e o executivo permite compreender que **a questão da sua independência não residiria numa liberalização total ou numa falta de ligação ao executivo, mas antes num equilíbrio subtil entre o distanciamento institucional e o**

reforço de uma colaboração funcional exemplar.

Este estudo sublinha que os desafios da independência dos Conselhos não se situam unicamente na sua ligação à política, mas também na sua capacidade de resistir a eventuais influências que surgiriam no seio do corpo da magistratura. Para contrariar estes possíveis impactos, abrir os Conselhos ao mundo exterior pode constituir uma alavanca eficaz para a ação, o que pode ser ilustrado, por exemplo, pela presença de membros não magistrados nos vários órgãos e pela atenção prestada, nas diferentes práticas, ao seu lugar e às suas vozes (modo de nomeação, equilíbrio na composição, modalidades de deliberação, etc.).

A colegialidade também parece ser um elemento determinante da independência dos Conselhos. Esta disposição varia consoante as diferentes relações de força presentes, segundo o equilíbrio da composição dos Conselhos e a dinâmica relacional entre os membros. Dilui eventuais influências e corrige possíveis inclinações, tanto pelo efeito dos números como pela obrigação de motivar e argumentar a sua posição perante os outros membros. Preservar e reforçar a colegialidade parece, assim, ser essencial para assegurar a independência dos Conselhos. **Outros mecanismos funcionais relacionados com a condução dos debates, como a organização das rondas de intervenções, a procura de consenso ou a divulgação ou não divulgação das posições individuais, podem também contribuir para consolidar o carácter independente do Conselho, através da neutralização de possíveis influências – profissionais ou políticas – e da força de unidade e coesão da decisão coletiva que implicam.**

O estudo destaca um outro tipo de tensão, a que existe entre a independência real e a independência que é apercebida e que está ligada à representação que podem ter os cidadãos e o corpo de magistrados dos Conselhos. Entre a falta de

compreensão ou o desconhecimento do seu papel ou a suspeita de parcialidade, o ideal de independência é, por vezes, prejudicado por uma imagem desvalorizada. Esta tensão põe em causa a confiança depositada nestas instituições e, com efeito, a sua legitimidade na sociedade. **Será que a independência dos Conselhos pode ser efetiva se os beneficiários, magistrados e cidadãos, não depositarem nela mais do que apenas um pouco de confiança?** Assim, parece que as qualidades formais de independência dos Conselhos devem ser acompanhadas de um esforço de legibilidade, compreensão e transparência dos processos, a fim de lutar contra um sentimento de corporativismo ou de dependência do executivo e reforçar, para além da realidade, a aparência da independência. A implementação de ações de informação e sensibilização junto da sociedade civil pode também revelar-se uma abordagem eficiente para promover a importância do papel dos Conselhos na sociedade e para aumentar, indiretamente, a sua independência, através de uma melhor compreensão dos desafios que enfrentam, por parte dos cidadãos.

Este estudo permitiu igualmente pôr em evidência o que poderia ser chamado de “espírito” de independência, ou seja, a qualidade da independência. Este espírito está presente em vários pontos na estruturação dos Conselhos. Em primeiro lugar, através da forma como os membros desempenham as suas funções: no compromisso que alimenta o seu trabalho no seio do Conselho (sentido de utilidade, desejo de transformação) ou na sua lealdade para com a instituição (sentido de responsabilidade). Esta independência dinâmica encontra-se igualmente em certas práticas informais que se vão tecendo nos interstícios dos textos (busca de consenso) ou mesmo em posições dissidentes dos membros, ou em confrontos, com o objetivo de defender a sua visão de um funcionamento independente dos Conselhos e, mais amplamente, da própria justiça. Esta independência personificada reside, em última instância, nas margens de manobra de que

alguns membros se valem. A qualidade da independência dos Conselhos exprime-se então na possibilidade que os membros podem ter de agir para além do que está previsto nos textos, das iniciativas motivadas, ajustadas e reativas, face às realidades evolutivas e às exigências do terreno, dentro dos limites da sua missão de assistentes do garante (Chefe de Estado) e tendo em conta as dificuldades encontradas. Estas margens de ação traduzem-se, por exemplo, em deslocações a jurisdições em dificuldade, em ações de comunicação pública, em reuniões com outros Conselhos ou até mesmo na mobilização da sociedade civil para promover o diálogo e a reflexão com os Conselhos. Coloca-se então a questão de saber se estas margens precisam ou não de ser regulamentadas e qual a função que lhes cabe. De facto, proteger e garantir implica possibilidades de adaptação a novas realidades sociais e políticas, num ambiente dinâmico. A possibilidade da existência destas margens de ação, com as capacidades orçamentais que isso implica, ilustra fortemente a independência dos membros e, por conseguinte, da instituição, para cumprir o seu papel.

O “espírito” de independência dos Conselhos fundamenta-se igualmente no sentimento pessoal dos membros quanto à sua própria independência dentro dos órgãos. Embora se possa salientar que as ofensas pessoais dirigidas contra eles são praticamente inexistentes nos relatos ouvidos, a abordagem qualitativa, pelo interesse especial que atribui aos sentimentos e às experiências dos indivíduos, permite destacar, de forma predominante, a sua sensação de desfrutar de uma liberdade de ação, de pensamento e de decisão satisfatória, que respeita a sua independência para cumprir a sua missão. Além disso, **o estudo evidencia um elemento determinante na construção da independência dos Conselhos: a consciência pessoal dos seus membros.** A qualidade da independência dos órgãos basear-se-ia, em última instância, na força moral e ética dos seus intervenientes, através de valores como a coragem, a convicção, a resistência,

o serviço ou ainda o dever, o que incita a questionar a ligação entre o grau de compromisso ou de adesão à estrutura e a qualidade da proteção da sua independência. Esta questão da exigência moral levou-nos a analisar a deontologia e a disciplina dos membros. No que se refere à disciplina, há dois pontos principais que emergem do estudo: por um lado, os casos de comportamentos repreensíveis que ocorrem nos Conselhos são extremamente raros, segundo as entrevistas, e, por outro lado, as poucas situações mencionadas de comportamentos repreensíveis situam-se fora das funções exercidas pelo Conselho. No entanto, quando ocorre um acontecimento deste tipo, o seu impacto é significativo sobre a manutenção da confiança na instituição, que se vê assim fortemente fragilizada. **O estudo sublinha que as atitudes pessoais dos membros são construídas em conjunto e incentivadas por um ambiente funcional propício à sua expressão e ao seu desenvolvimento no seio dos Conselhos.** Dentro desta óptica, o enquadramento deontológico parece ser uma questão específica para preservar e reforçar a qualidade da sua independência. Quando a deontologia dos membros assenta unicamente no código de ética da magistratura, coloca-se a questão de saber se estas recomendações são suficientes, tendo em conta a diversidade das prerrogativas atribuídas aos Conselhos, potencialmente não abrangidas por estes, mas tendo igualmente em conta a diversidade de perfis dos membros, alguns dos quais, como membros externos que não são magistrados, não estão sujeitos a este código. O desafio consiste, então, em ver como enquadrar a função do membro como tal, numa preocupação de coerência e coesão no seio destas instituições. Assim, alguns Conselhos instauraram um regulamento interno, com o objetivo de formalizar e unificar os requisitos e as práticas deontológicas dos membros. Por fim, esta análise revela, em alguns casos, uma vontade de ponderar a implementação de medidas simultaneamente preventivas e reativas, para um melhor acompanhamento dos membros.

De um modo geral, os resultados deste trabalho sublinham a tensão constante destas características de independência, que se debatem entre normas jurídicas, dinâmicas políticas, expectativas sociais e cívicas, um conjunto de comportamentos profissionais e disposições pessoais. Este estudo, através da sua análise transversal, revela igualmente uma outra complexidade, que se manifesta através da interligação das dimensões institucionais, funcionais e individuais, na construção das qualidades de independência dos Conselhos.

Se o quadro institucional constitui um factor determinante da independência dos membros, a qual deve ser defendida, sempre questionando a sua evolução favorável, uma abordagem coerente e complementar ao nível funcional e individual pareceria susceptível de reforçar significativamente a independência dos Conselhos. Pelas suas diferentes temporalidades, as ações a estes diferentes níveis vão sendo compostas ao longo do tempo, entre perspectivas de reforma institucional a longo prazo e incertas, e ações a nível funcional, ao alcance dos próprios Conselhos. **Este estudo sublinha que a independência dos Conselhos é, para além dos textos jurídicos, uma construção social na qual se entrelaçam qualidades de independência complexas, objetivas e subjetivas. Assim, estas qualidades não são apenas atributos que se decretam, surgindo antes como o resultado de práticas formais (constitucionalização, recursos orçamentais, composição pluralista, colegialidade), combinadas com práticas informais (maneiras de ser e de agir dos membros, jogos de influências, cultura de deliberação, mecanismos informais de regulação, etc.).** Seria conveniente, numa perspectiva futura com vista a um aprofundamento e a uma maior consideração contextual, questionar especificamente esta construção da independência à luz da diversidade dos contextos políticos e das práticas jurídicas e profissionais próprias de cada país. Escusado será dizer que as arbitragens, as tensões e as práticas que regulam a independência dos Conselhos fazem parte de uma relação intrinsecamente ligada à situação dos Estados e dos seus sistemas jurídicos.

Por fim, este estudo conclui que, embora os Conselhos sejam os principais baluartes da independência jurídica, a maioria deles não detém a exclusividade dessa independência, uma vez que existem outros atores que também contribuem para o mesmo fim. Alguns Conselhos asseguram apenas uma parte das funções de proteção, não dispondo de competências em matéria de disciplina ou de nomeação. Quer se trate da manutenção, por parte de certos órgãos executivos, do poder de proposta para as nomeações, do papel dos Conselhos de Estado ou dos Tribunais Superiores nos recursos contra as decisões dos Conselhos, ou ainda das ações de investigação levadas a cabo pelos serviços de inspeção em caso de processo disciplinar, o envolvimento de um certo número de instituições na proteção da independência da justiça, testemunha o vasto **ecossistema institucional** no seio do qual os Conselhos operam. Assim, refletir sobre a independência da governação da justiça na sua globalidade, através de uma abordagem centrada nas missões abrangidas pelo conjunto das partes intervenientes, poderá revelar-se proveitoso para compreender melhor o papel dos Conselhos em sentido estrito e a sua capacidade efetiva para levar a cabo a sua missão.

As qualidades de independência dos Conselhos da Magistratura: práticas, percepções, experiências no espaço judicial francófono

Na arquitetura contemporânea do Estado de direito, os Conselhos da Magistratura ocupam um lugar estratégico. Responsáveis pela nomeação, a disciplina e o estatuto dos juizes, tornaram-se atores centrais na independência da justiça. Mas esta missão só é credível se a sua própria autonomia estiver assegurada. É esta questão decisiva que é abordada neste estudo empírico, baseado num inquérito realizado em 2025 entre membros de doze Conselhos da Rede Francófona. Cruzando o direito e a sociologia, a análise vai além dos dispositivos formais, para explorar as práticas, as percepções e as experiências que moldam estas instituições. Os testemunhos recolhidos revelam mecanismos concretos, moldados pelas tensões entre o executivo, o poder judicial e as expectativas dos cidadãos, que consolidam ou fragilizam o seu papel. O estudo, através da análise dos factores de independência a nível institucional, funcional e individual, destaca as inter-relações e o equilíbrio necessário entre estas três dimensões, para garantir a legitimidade dos Conselhos e, por sua vez, a confiança depositada no próprio sistema de justiça. Ao dar voz aos atores, este estudo clarifica a construção social, processual e dinâmica da independência dos Conselhos. Sublinha que a sua capacidade para proteger a magistratura depende diretamente da qualidade da sua própria independência. Assim sendo, surgem, no seio do vasto ecossistema institucional em que operam, como pilares incontornáveis da governação judicial no espaço francófono.

Élise Laurent é investigadora no Instituto Robert Badinter.
Olivier Chevet é juiz e investigador no Instituto Robert Badinter.
Pénélope Dufourt é investigadora no Instituto Robert Badinter.

العربية

خصائص استقلال مجالس القضاء: الممارسات،
و التصورات، والتجارب في مجال القضائي
الفرنكوفوني

ÉLISE LAURENT, OLIVIER CHEVET
PÉNÉLOPE DUFOURT

المقدمة

طُلب من معهد روبر بادينتر - المعروف سابقاً باسم معهد الدراسات والبحوث حول القانون والعدالة - من قِبَل الشبكة الفرنكوفونية لمجالس القضاء تعميق التفكير في الخصائص التي تميّز استقلالية مجالس القضاء.

تندرج هذه المبادرة في إطار تفكير أجرته الشبكة، التي نظّمت في نهاية سنة ٢٠٠٢ ندوة حُصصت لاستقلالية مجالس العدالة، وأبرزت من خلالها كيف أن «استقلالية مجالس العدالة تُعدّ جزءاً من استقلال القضاء». و استجابةً لرغبات الشبكة الفرنكوفونية لمجالس القضاء (RFCMJ)، التي عبّر عنها أمينها العام أندريه أوييميه، حرص المعهد على مواصلة هذه الأعمال من خلال إجراء دراسة استقصائية معمّقة شملت شخصيات تشغل أو سبق لها أن شغلت عضوية مجالس منضوية في الشبكة، بهدف جمع شهادات تتعلق بالتجربة العملية لهذه المؤسسات. وبذلك، تمكّن المعهد من توظيف خبرته المتعددة التخصصات والتجريبية في خدمة موضوع مؤسسي ونظري يقع في صميم التحديات الديمقراطية المعاصرة.

وفي هذا الصدد، أتاحت المقابلات التي أُجريت وفق منهجية سوسيولوجية مُجرّبة فهم كيفية تشكّل استقلالية المجالس وتجسيدها والتعبير عنها، من خلال جمع وتحليل خطابات الأفراد، وذلك في منظور يتجاوز الإطار القانوني الصرف. وقد أسهمت نتائج هذه التحليلات في تعزيز المقاربة المؤسساتية والقانونية البحتة وتعميقها، كما مكّنت من إرساء تفكير و اقتراح تطورات عملية تهدف إلى دعم استقلالية هذه الهيئات وحمايتها.

ونأمل أن تُسهم هذه التحليلات إسهاماً فعّالاً في إثراء تفكير الشبكة الفرنكوفونية لمجالس القضاء (RFCMJ) و عملها. كما تندرج هذه الأعمال ضمن برنامج عمل واسع أطلقه المعهد سنة ٢٠٢٥ حول دور العدالة في ديمقراطياتنا، في سياق يتسم بالمفارقة بين التوقعات الكبيرة المعلقة على العدالة والانتقادات الشديدة التي تواجهها.

وأودّ أن أتوجّه بخالص الشكر إلى أعضاء الشبكة، و إلى أمينها العام وفريقه، على الثقة التي منحونا إياها، وعلى الفرصة التي أتاحوها لنا لتنويع معارفنا حول موضوع يبدو تقليدياً، لكنه يحتاج اليوم إلى قراءات جديدة. كما استفادت هذه التحليلات من التزام المشاركين الذين خصّصوا الوقت والجهد اللازمين للإجابة بدقة وصدق.

وقد أنجزت هذه الأعمال داخل المعهد على يد كلٍ من إيليز لوران وأوليفيه شوفيه، بمشاركة

بينيلوب دوفور، و استفادت من آراء دقيقة و بناءة للجنة علمية تضم سيسيل فيغور، عالمة الاجتماع و مديرة أبحاث في المركز الوطني الفرنسي للبحث العلمي (CNRS)، و فيرونك شامبيل-ديبلات، أستاذة القانون العام و نائبة رئيس جامعة باريس-نانتير، و فاليري تورسي، الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف في ليموج، الذين تابعوا المشروع. كما نتقدم بالشكر إلى لوران وليميز على نصائحه المنهجية، وإلى فريق المعهد على مساهمته في إنجاز الدراسة.

فاليري ساغانت، مديرة معهد روبرت بادينتر

تندرج هذه الدراسة في سياق استمرارية النقاشات التي أطلقتها الشبكة الفرنكوفونية لمجالس القضاء (RFCMJ) حول استقلالية المجالس العليا للعدالة، وذلك خلال ندوة نُظمت في فرنسا بمحكمة النقض في شهر نوفمبر ٢٠٢٣. ومن أجل دعم هذه الأعمال، كُلفت الشبكة معهد روبرت بادينتر¹ بتقديم مساهمة تحليلية تأملية حول «خصائص الاستقلالية» الخاصة بهذه المجالس، والمقصود بهذه الخصائص في هذا العمل السمات أو العوامل أو المميزات التي تشكّل استقلالها. وفيما يتعلق باستقلال القضاء وممثليه، فقد أُنجزت هيئات الفرنكوفونية، شأنها شأن منظمات أخرى، عددًا كبيرًا من الدراسات التي أسهمت في تكوين أدبيات علمية ومهنية وافرة حول الموضوع. غير أن هدف هذه الدراسة يتمثل في تقديم إضاءة جديدة على مجالس القضاء من خلال مقارنة تجريبية ميدانية تُشرك فاعلي الشبكة أنفسهم. وتمنح هذه المقاربة، عبر الاهتمام الخاص بخطاب الأعضاء، فرصة لتناول المجالس بصورة مبتكرة، من خلال تحليل الواقع العملي الملموس للاستقلالية، كما تُعاش داخل الإطار القانوني وخارجه، في الممارسات والتصورات والتجارب الفردية لأعضائها. وتهدف الدراسة إلى فهم كيفية تشكّل استقلالية هذه المؤسسات من الداخل، ومن منظور الأفراد أنفسهم، وكيف تتجلى هذه الاستقلالية، وكذلك تحديد العوامل التي من شأنها أن تُضعفها أو تعززها. ونظرًا لأن مصطلح «مجالس القضاء» يشمل حقائق وأجهزة مؤسساتية متباينة (المجالس العليا للقضاء، المجالس العليا للعدالة، وغيرها)، فقد اختير في هذا العمل استخدام مصطلح عام هو «المجلس» بوصفه توصيفًا حياديًا يغطّي هذا التنوع في الهياكل والتسميات.

من أجل الإحاطة بالإشكاليات التي يطرحها استقلال المجالس، تبدأ هذه الدراسة باستعراض تاريخي لنشأة هذه الهيئات وتطورها. ويُعدّ هذا العرض مرحلة تمهيدية أساسية لفهم الدراسة السوسولوجية اللاحقة، إذ يضع ظهور هذه المؤسسات في سياقها العام ويتيح فهمًا شاملاً لها. و يبرز المنظور التاريخي البعد السياسي لمجالس القضاء في سعيها المعقّد نحو الاستقلالية ومسايرتها المؤسسية. كما يقدّم قراءة نقدية أولى للتوتر البنوي الذي يطبع إدارة هذه المجالس، والذي يتمثل في المفاضلة بين تمكين الجسم القضائي من إدارة شؤونه ذاتيًا داخل المجالس، من جهة، وبين خضوع هذه المجالس لرقابة سياسية قوية من جهة أخرى.

تعرض الدراسة كذلك أيضاً في جزئها الأول مراجعة للأدبيات المتصلة بمجالس القضاء، بغرض إبراز المرتكزات النظرية الأساسية ووضع الدراسة ضمن امتدادها العلمي. وتُظهر هذه المراجعة الطابع الأصيل لهذه الدراسة وإسهاماتها الخاصة، إذ تبيّن أن المصادر و الأعمال

الإنتاجية المتعلقة بهذه المجالس القائمة إنما تركز بشكل أساسي على إشكاليات الاستقلالية من الزاوية المؤسساتية.

وتُعد هذه الدراسة إذاً مناسبةً للجمع بين هذا المستوى من التحليل وبين مقاربات جديدة تتناول، على المستويين الوظيفي والفردى، الديناميات التنظيمية والبشرية التي تعمل داخل المجالس. وتكشف مراجعة الأدبيات عن ندرة الدراسات الميدانية التي تتناول هذه الهيئات، رغم الاهتمام الواسع الذي أولته السوسيولوجيا للقانون والعدالة كموضوع بحث، فإنه لا توجد،

بحسب المعرفة المتاحة، دراسة نوعية في الأدبيات العلمية الفرنكوفونية أنجزت مباشرة مع أعضاء المجالس لفهم آليات استقلالها من منظورهم الخاص. و مع ذلك، فإن مقارنة سوسيولوجية أكثر تفهيماً قد تكون جديرة بأن تساعد على تحسين تصورات الفاعلين بخصوص هذا الموضوع و الكشف عن بعض النقاط العمياء للتحليلات الخارجية المحضّة عن دور وصلاحيات هذه المجالس. ومن ثمّ، تندرج هذه الدراسة ضمن توجه يهدف إلى أن تتساءل عن خصائص الاستقلالية لدى هذه المجالس عبر جمع خطابات الفاعلين وإعادة تقييمها بشكل إشكالي.

يتعلق الجزء الثاني من التقرير بعرض المنهجية المعتمدة وشروط إنجاز الدراسة، مع التأكيد على طابعها المتعدد التخصصات، من خلال الجمع بين خبرات مهنيي القانون وعلم السوسيولوجيا، وهو عنصر جوهري في هوية هذا العمل. وقد أتاح هذا التعاون بين مختصين من أفاق مهنية مختلفة فهماً أعمق للممارسات والظواهر المدروسة، كما عزّز تكامل المقاربات وأسهم في موضوعية تحليل العوامل المهنية عبر تبادل الأفكار وتقاطع المناهج والمعارف. يوضح هذا الجزء كذلك معالم الحقل الميداني للدراسة والظروف التي أنجزت فيها، حيث تم التركيز على العناصر التالية :

- إسهامات المقاربة النوعية : أتاحت المقاربة النوعية، من خلال جمع خطاب مهني وخبير وفردى عبر مقابلات شبه موجهة، تحليل أماط التفكير الخاصة بالمشاركين في الدراسة. كما مكّنت من مواءمة خطابات (التصورات، وجهات النظر، القيم) مع الممارسات الفعلية (الحالات، الوقائع، الذكريات)، وربطها بعناصر موضوعية (النصوص القانونية و البيانات الإحصائية).

¹ المعروف سابقاً باسم معهد الدراسات والبحوث حول القانون والعدالة.

- معايير وتحديات اختيار العينة : نظراً لكثرة الدول المشمولة في الدراسة، وتنوع تركيبة المجالس، واتساع النطاق الجغرافي، ومحدودية جهات الاتصال المتاحة، لم يمكن إعداد عينة تمثيلية شاملة لمجالس القضاء. وعليه، تم اعتماد مقارنة استكشافية تقوم على جمع تنوع واسع من وجهات النظر والتجارب، مع الحرص على مراعاة بعض المعايير الأساسية مثل (المهنة، والصفة الوظيفية، وطريقة التعيين، والجنس). وقد شارك في الدراسة اثنا عشر^٢ عضواً من أعضاء الشبكة الفرنكوفونية لمجالس القضاء، وأجريت أربعة عشر مقابلة، واستُمع إلى خمس عشرة شخصية. وتمت المقابلات خلال الفترة الممتدة من مارس إلى أبريل ٢٠٢٠، عبر تقنية الاتصال المرئي، وتراوحت مدة المقابلة الواحدة بين ساعة وخمس عشرة دقيقة وساعتين وعشر دقائق.

- تم إتخاذ جملة من الاحتياطات المنهجية الخاصة بهذه الدراسة، وعلى رأسها ضمان إخفاء هوية المشاركين، والطابع الجزئي والمتغير وغير القابل للتعميم للمعطيات المجمعة. كما تم التطرق إلى اختيارات التوجه الموضوعي، لا سيما ما يتعلق بالنيابة العامة، حيث تقرر عدم تخصيص معالجة مستقلة لهذا الجانب إلا في حالات محددة، مع اعتماد تحليل مشترك يشمل قضاة الحكم وقضاة النيابة العامة.

و في النهاية، فإن هذا الجزء من التقرير يُعد مناسبة من أجل تحديد المرتكز الفكري الخاص بهذه الدراسة. و على هذا النحو فإن هذه الدراسة تركز على الإدراك المجتمعي لاستقلالية المجالس القضائية. و تسعى هذه الدراسة إلى تجاوز الإطار الفقهي القانوني الصرف، من خلال النظر إلى المجالس باعتبارها مؤسسات دينامية وقابلة للتطور، تتشكل بفعل التفاعلات والممارسات الاجتماعية - سواء كانت رسمية أو غير رسمية، معلنه أو ضمنية - التي يمارسها الأفراد المكوّنون لها. ويُنظر إلى الاستقلالية على أنها حالة دينامية،

أي مسار متحرك يسعى إلى تحقيق توازن بين قوى فاعلة متعددة، في مقدمتها السلطة التنفيذية والجسم القضائي. علاوة على ذلك، فإن هذه الدراسة تندرج في إطار مقارنة داخلية للاستقلالية : تتعلق هذه الدراسة في واقع الأمر بفحص الآليات التي تسهم، داخل المجالس، في بناء استقلالها. كذلك أيضاً، و علاوة على دراسة هذه الصفات في حد ذاتها، أي آليات الحماية والحيادية عبر الحد من التأثيرات المحتملة، تهتم هذه الدراسة كذلك بصفة الاستقلالية من خلال الرؤى التي يجسدها الأعضاء و التي تحركهم. و يأخذ هذا المفهوم في الإعتبار الطريقة التي يقوم من خلالها هؤلاء الأعضاء في الإنخراط في المهمة - الإنزام، والطريقة التي يتم التعبير بها من خلالهم عن «روح» الاستقلالية.

^٢ أندورا - بلجيكا - بنين - بوركينا فاسو - كندا - فرنسا - غينيا - لبنان - مدغشقر - المغرب - كيبك - السنغال.

و إنطلاقاً من هذه المحاور التفكيرية، تلقي هذه الدراسة الضوء على الآليات المتناظرة التي تشكل النظام داخل مجالس القضاء و لكن أيضاً و عندما يبدو فيها ذلك ملائماً، على الأوضاع الفريدة من نوعها بغية رؤية أين تكمن صفات الإستقلالية، المنظور إليها هنا كصفات أو إستعدادات أو خصائص، في المتشابه كما في المختلف. و من هذا المنظور، فإن الرؤية الشاملة لصفات الإستقلالية هي المقترحة و التي تجوب مستويات البنية الهيكلية الثلاث للهيئات: المستوي المؤسسي (الكلي) أي البنية التنظيمية للمجالس؛ المستوي الوظيفي (المدي المتوسط) أي جاهزية المجالس؛ و أخيراً المستوي الفردي (الدقيق) أي الأطراف الفاعلة التي تتشكل منها المجالس. و يقترح هذا التموضع منظوراً فكرياً شاملاً للمؤسسة «المجلس» و رؤية كيف يمكن لهذه الصفات أن تنتشر و أن تكمل بعضها البعض أو أن تعوض كل واحدة منهم الأخرى فيما بينهم.

تقوم الأجزاء الثلاثة التالية من التقرير بعرض النتائج. و تدرج الشروحات المقترحة في إطار تحليل موسع لصفات الإستقلالية بهذا المعنى و التي تسهم في تقديم مادة توضيحية لأداء المجالس و التي يُعد فهمها شيئاً مسبقاً على تكوين هذه الصفات.

أول عنصر يُستخلص من هذه الدراسة يختص بالدور الحاسم الذي تؤديه السلطة التنفيذية في مدى تحقق الإستقلالية الفعلية لمجالس القضاء. إذ يشكّل «التوتر» القائم بين المجالس والسلطات التنفيذية خيطاً ناظماً لبنيتها المؤسسية، سواءً كان ذلك من الناحية المؤسسية أو الناحية الوظيفية.

يُعدّ إدراج المجالس ضمن النصوص الدستورية أحد أهم الضمانات الأساسية لاستقلالها. فالوضع القانوني الممنوح لهذه الهيئات لا يحدد فقط وجودها، بل يرسم أيضاً نطاق صلاحياتها و وسائل عملها، ويحدد مقدار السلطة الإستقلالية التي تُمنح لها. و عندما يُختزل دور المجلس في وظيفة استشارية أو مساندة لجهة تُعدّ «ضامن استقلال القضاء»، فإن ذلك يضع عمل المجلس، منذ البداية، في علاقة تبعية بنوية للسلطة التنفيذية. و من هذا المنطلق، تطرح الدراسة التساؤل حول جدوى تطوير هذا الدور من مجرد هيئة استشارية إلى فاعل مؤسسي أكثر استقلالاً، سواء بوصفه ضامناً ثانياً لاستقلال القضاء يعمل بالتوازي و باستقلال عن السلطة التنفيذية، أو كبديل عنها في هذا المجال. و من شأن هذا التحول أن يعزز شرعية تدخل المجالس في حماية استقلال العدالة. تُعدّ تركيبة المجالس عنصراً جوهرياً في ضمان استقلاليتها، ولا سيما من حيث تنوع جهات التعيين، والمسارات المهنية للأعضاء، و طرائق اختيارهم. كما تُقيّم مشاركة الأعضاء غير القضاة داخل المجالس تقييماً إيجابياً، نظراً لما تضيفه من تعددية في وجهات النظر و تعزيز للانفتاح المؤسسي. في المقابل، تُعتبر

مشاركة ممثلي السلطة التنفيذية داخل المجالس مسألة إشكالية، ويختلف تقييمها بحسب طبيعة هذه المشاركة ومداهما، سواء تعلّق الأمر بوجود (رئاسة المجلس أو لا، أو بالمشاركة في المداولات من عدمها).

يُظهر التحليل الدقيق لممارسة صلاحيات التعيين داخل المجالس أن توزيع الاختصاصات بينها وبين السلطة التنفيذية قد يؤدي، في بعض الأنظمة، إلى إضعاف السلطة التقريرية للمجالس، لا سيما عندما تبقى العناصر الحاسمة بيد السلطة التنفيذية. وتكشف النقاط التي تم شرحها في الدراسة عن هشاشة استقلالية المجالس عندما يصبح نفاذ قراراتها مرهوناً، في بعض الأحوال، بإرادة السلطة التنفيذية أو توجهاتها. ومن هنا، تبرز أهمية تقنين الممارسات الأساسية المرتبطة باحترام دور المجالس، بما يضمن تعزيز سلطتها واستقلاليتها المؤسسية. وفيما يختص بالمجال التأديبي، يتمثل الرهان الأساسي لاستقلال المجالس في إرساء آليات تحول دون توظيف الطرق التأديبية من قبل السلطة التنفيذية - سواءً كوسيلة للضغط على القضاة أو للتأثير في مجريات النقاش داخل المجالس - و يتطلب ذلك التأكيد من ضمان عدم مشاركة السلطات التنفيذية في مداولات اتخاذ القرار التأديبي. و فيما يخص بالمظهر التأديبي، تبرز أهمية تمكين المجالس من صلاحية التحقيق في الملفات التأديبية المعروضة عليها أو استكمالها، إضافة إلى تطوير آليات إعلام المتقاضين لتحسين فهمهم لسبل الإحالة التأديبية، بوصف ذلك عناصر أساسية في تقييم استقلالية المجالس.

و في النهاية، تتناول الدراسة كذلك مسألة الموارد المالية. حيث يتبين وجود نقص في الاستقلالية الميزانية للمجالس، فضلاً عن محدودية الميزانيات المرصودة لها، و من شأن هذين العاملين إذاً تقييد استقلالها العملي. ويمكن تعزيز الاستقلالية المالية من خلال تخصيص اعتمادات مستقلة للمجالس، واحترام استقلاليتها في تدبير الميزانية، و ذلك طبعاً من خلال الإتفاق مع السلطة التنفيذية، و العمل على إتاحة إمكانية النقاش حول الموارد الممنوحة لها. و بالنسبة لهذه النقاط المختلفة، تُظهر هذه النتائج وبوجه عام أن استقلال المجالس يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعلاقتها بالسلطة التنفيذية، بما يحمله ذلك من مخاطر التحكم و التأثير أو التدخل. غير أن تحليل طبيعة علاقات العمل التي يتم المحافظة عليها في الحياة اليومية بين هذه المجالس و السلطة التنفيذية تؤكد في الوقت ذاته علي أن رهان إستقلال هذه المجالس لا يكمن في فصم العري أو القطيعة التامة مع السلطة التنفيذية، بل في إيجاد توازن دقيق بين الاستقلال المؤسسي و تعزيز التعاون الوظيفي البناء.

تُبين هذه الدراسة أن رهانات استقلالية المجالس لا تقتصر على علاقتها بالسلطة السياسية بحسب، بل تمتد أيضاً إلى قدرتها على تحييد التأثيرات المحتملة الصادرة من داخل الجسم

القضائي نفسه. وللتصدي لمثل هذه التأثيرات، يشكّل انفتاح المجالس على محيطها الخارجي رافعة فعّالة لتعزيز استقلالها. و يتجلى هذا الانفتاح، على سبيل المثال، من خلال إشراك أعضاء غير قضاة داخل المجالس، وكذلك عبر الحرص على ضمان مكانتهم الفعلية وصوتهم داخل آليات العمل المختلفة، سواء تعلق الأمر (ب طرق التعيين، أو التوازن في التركيبة، أو أساليب المداولة واتخاذ القرار، إلى آخره).

تُعَدّ الجماعةية عنصرًا حاسمًا في استقلالية المجالس. إذ تختلف فعاليتها تبعًا لموازين القوى داخل المجلس، وتركيبته، والديناميكيات العلائقية بين أعضائه. فالجماعية تساهم في تجميع التأثيرات الفردية المحتملة، وتصحيح الانحرافات الممكنة، سواء بفعل العدد أو بفضل الإلزامية لتعليق المواقف والدفاع عنها أمام باقي الأعضاء. ومن ثمّ، فإن الحفاظ على مبدأ الجماعةية وتعزيزه يُعَدّ مسألة مركزية لضمان استقلال المجالس. كما أن الآليات الوظيفية الأخرى التي تحكم الأداء المرتبط بتنظيم النقاشات، مثل توزيع أدوار الكلام، والسعي إلى إيجاد التوافق، أو تحديد ما إذا كانت المواقف الفردية تُعلن أم لا، يمكن أيضاً أن تؤدي دورًا مهمًا في تحسين استقلال المجلس عبر تحييد التأثيرات المهنية أو السياسية المحتملة، وتعزيز وحدة القرار الجماعي وتماسكه.

تُسلط الدراسة الضوء على نوع آخر من التوتر، يتمثل في الفجوة بين الاستقلالية الفعلية والاستقلالية المُدرَكة و المرتبطة بالتمثيل الذي يمكن للمواطنين و الجسم القضائي للمجالس. فبين سوء الفهم أو الجهل بدور المجالس، أو الاشتباه في تحيزها، قد تتعرض أحياناً الصورة المثلى لاستقلالية هذه المؤسسات للتقويض، مما ينعكس سلبًا على مستوى الثقة الممنوحة لها، وبالتالي على شرعيتها داخل المجتمع. وتطرح الدراسة تساؤلًا جوهريًا: هل يمكن لاستقلالية المجالس أن تكون فعّالة إذا كان المستفيدون منها من القضاة والمواطنون لا يثقون بها؟ ومن هنا، يتبيّن أن الضمانات الشكلية للاستقلالية يجب أن تُدعم بجهود لتعزيز الوضوح و الشفافية و فهم آليات العمل، وذلك لمواجهة الانطباعات السائدة حول التبعية للسلطة التنفيذية أو النزعة الفتوية، و لتعزيز ليس فقط واقع الاستقلال، بل مظهره أيضًا. كما يمكن لإجراءات الإعلام و التوعية الموجهة إلى المجتمع المدني أن تُشكّل أداة فعّالة لتعزيز مشروعية دور المجالس داخل المجتمع، و بالتالي تقوية استقلالها بصورة غير مباشرة من أجل فهم أفضل لتحديات المرتبطة بهذا الاستقلال من قبل المواطنين.

أتاحت هذه الدراسة كذلك أيضاً أبراز ما يمكن تسميته بـ «روح الاستقلالية»، أي صفة الاستقلالية ذاتها، وهي روح تتجلى في مستويات متعددة من بنية المجالس. ويتجسّد هذا البعد أولاً في الطريقة التي يستثمر بها الأعضاء مهامهم داخل المجلس: من خلال درجة التزامهم بالعمل الذي يؤدونه داخل هذه المجالس، (الشعور بقيمة الدور الذي يؤدونه، وإرادتهم في الإسهام في تطوير المؤسسة)، فضلاً عن مستوى الولاء المؤسسي (الشعور

بالمسؤولية) تجاه حماية استقلال العدالة. كما تتجلى هذه الاستقلالية الحيّة في عدد من الممارسات غير الرسمية التي تتكوّن في المساحات الفاصلة بين النصوص القانونية (مثل السعي إلى التوافق داخل المداولات)، أو التعبير عن مواقف مخالفة للأعضاء الآخرين، أو خوض نقاشات حادة دافعاً عن تصور معين للأداء المستقل لهذه المجالس، بل ولاستقلال القضاء بوجه عام. وتتجسد روح الاستقلالية كذلك من خلال هوامش العمل التي يتمسك بها بعض الأعضاء. إذ تُقاس جودة استقلالية المجالس بقدره أعضائها على المبادرة و اتخاذ إجراءات ملائمة و فعّالة، تتجاوز أحياناً ما هو منصوص عليه حرفياً في القوانين، و هي مبادرات لها ما يسوغها و تتسم بالضبط و الفاعلية أمام الحقائق المتطورة و تتلائم مع مقتضيات الواقع العملي، و كل ذلك مع مراعاة حدود المهام الموكلة إليهم بوصفهم جهات مساعدة لضمان الاستقلال (رئيس الدولة)، وفي ظل القيود القائمة. وتتمثل هذه الهوامش العملية، على سبيل المثال، في القيام بزيارات ميدانية للمحاكم التي تعاني من صعوبات، أو تنفيذ أنشطة للتواصل العمومي، أو عقد لقاءات مع مجالس أخرى، أو إشراك المجتمع المدني في النقاش بغرض تعزيز الحوار و إعمال الفكر مع هذه المجالس حول العدالة. وتثير هذه الممارسات تساؤلات حول مدى الحاجة أو عدمها إلى تأطير هذه الهوامش قانونياً، و حول الوظيفة التي ينبغي أن تؤدّيها، لا سيما أن حماية الاستقلال تقتضي قدرة على التكييف مع الحقائق الاجتماعية و السياسية الجديدة في سياق مؤسسي دينامي. و إن إمكانية وجود هوامش العمل لهذه المجالس مع زيادة في الميزانيات المخصصة التي يتطلبها هذا الأمر إنما يجسد تماماً إستقلالية أعضائها و من ثَمَّ المؤسسة ذاتها من أجل أداء الدور المناط بها.

تستند «روح الاستقلالية» لهذه المجالس أيضاً إلى الإحساس الذاتي لدى الأعضاء باستقلالهم الشخصي داخل المجالس. فعلى الرغم من ندرة الوقائع التي أُبلغ فيها المشاركون عن ضغوط أو اعتداءات مباشرة ضدهم، إلا أن المقاربة النوعية، من خلال اهتمامها الخاص بالمشاعر و التجارب الفردية، أظهرت أن معظم الأعضاء يشعرون بتمتعهم بحرية كافية في التفكير و اتخاذ القرار و العمل، بما ينسجم مع متطلبات الاستقلال في أداء مهامهم. علاوة على ذلك، تُبرز الدراسة جلياً عنصراً حاسماً في بناء استقلالية المجالس : الضمير الشخصي للأعضاء. إذ إن جودة الاستقلالية لهذه الهيئات إنما تعتمد في نهاية المطاف على القوة الأخلاقية و الالتزام القيمي للفاعلين، من خلال قيم الشجاعة، والقناعة، والمقاومة، وخدمة الصالح العام، والشعور بالواجب. ويقود هذا التحليل إلى التساؤل حول العلاقة فيما بين درجة التزام أو إنضواء الأعضاء بالمؤسسة و جودة الحماية التي يوفرها لاستقلالها. قادت مسألة المتطلبات الأخلاقية إلى بحث موضوعي أخلاقيات الأعضاء والمسؤولية التأديبية داخل المجالس. و فيما يختص بالمسؤولية التأديبية، يُستخلص من هذه الدراسة نقطتين أساسيتين : من جهة بأن حالات السلوك الموجب للمساءلة داخل المجالس نادرة للغاية بالنظر لعدد المقابلات التي

تم أجزاؤها، و من جهة أخرى، أن الحالات القليلة التي أُشير إليها تتعلق بأفعال وقعت خارج إطار ممارسة مهام المجلس. غير أن وقوع مثل هذه الأحداث، متى حصل، يكون له أثر بالغ على ثقة الرأي العام في المؤسسة، ويُضعف بصورة ملموسة مشروعيتها. ومن هنا، تؤكد الدراسة أن الخصائص الأخلاقية للأعضاء لا تنشأ بمعزل عن السياق، بل تتشكل وتُدعم داخل بيئة تنظيمية مناسبة تشجع على التعبير عنها وتطويرها. وفي هذا المنظور، يُعد التأطير الأخلاقي تحدياً أساسياً للحفاظ على صفة الاستقلالية وتعزيزها. فعندما تقتصر المرجعية الأخلاقية للأعضاء فقط على مدونة أخلاقيات القضاء، يثور التساؤل حول مدى كفاية هذه القواعد بالنظر إلى تنوع الصلاحيات الممنوحة إلى هذه المجالس، و التي من المحتمل عدم شمولها بشكل كامل في مدونة الأخلاقيات، و لكن أيضاً بالنظر إلى تعدد خلفيات أعضائها، لا سيما الأعضاء غير القضاة الذين لا يخضعون بالضرورة لهذه المدونة. و من ثَمَّ فإن التحدي إمَّا يكمن إداً في معرفة كيفية تأطير وظيفة العضو في ذاتها و ذلك بغية تحقيق أكبر قدر ممكن من التماسك و التناسق. ولهذا السبب، اعتمدت بعض المجالس أنظمة داخلية تهدف إلى توحيد المتطلبات الأخلاقية وتنظيم الممارسات المهنية للأعضاء. وفي النهاية، فإنه يُستخلص من هذه الدراسة توافر الإرادة، في بعض الحالات، في التفكير في وضع تدابير وقائية و تفاعلية في ذات الوقت من أجل مواكبة الأعضاء في أداء مهامهم على نحو أفضل.

تُبرز نتائج هذه الدراسة، بوجه عام، حالة التوتر الدائم التي تطبع خصائص استقلالية مجالس القضاء، إذ تتأرجح بين المعايير القانونية، والديناميكيات السياسية، والتوقعات الاجتماعية والمواظنية، و مجمل الممارسات المهنية، والخصائص الفردية للأعضاء. وتُظهر هذه الدراسة، من خلال التحليل الشامل المعتمد في هذا العمل، مدى التعقيد، الذي يتم التعبير عنه من خلال التداخل الوثيق بين الأبعاد المؤسسية والوظيفية والفردية، لبناء الخصائص الاستقلالية لهذه المجالس. وإذا كان الإطار المؤسسي يُعدّ محدداً أساسياً لاستقلالية الأعضاء، ويتطلب الدفاع عنه مع التفكير في إمكانات تطويره، فإن الدراسة تشير إلى أن اعتماد مقاربة منسجمة و متكاملة على المستويين الوظيفي والفردية من شأنه أن يعزز بصورة ملموسة استقلالية المجالس. فبحكم اختلاف الأطر الزمنية، تتكامل التدخلات على هذه المستويات المختلفة بين إصلاحات مؤسسية بعيدة المدى و غير مؤكدة النتائج، و بين إجراءات من المستوى الوظيفي يمكن للمجالس نفسها تفعيلها على المدى القريب. وتؤكد الدراسة أن استقلالية المجالس ليست مجرد نتاجاً للنصوص القانونية، بل هي بناء اجتماعي تتداخل فيه خصائص الاستقلالية التي تتميز بطابع التعقيد و الموضوعية و الشخصية علي حدٍ سواء. ومن ثَمَّ فإن هذه الخصائص لا تُختزل فقط في سمات تُقرَّر نظرياً، بل إنها تُعد نتاجاً لممارسات رسمية (مثل الدسترة، والاستقلال المالي، والتعددية في التركيبة، والجماعية في اتخاذ القرار) إلى جانب ممارسات غير رسمية (تشمل أساليب السلوك الفردي للأعضاء، و آليات

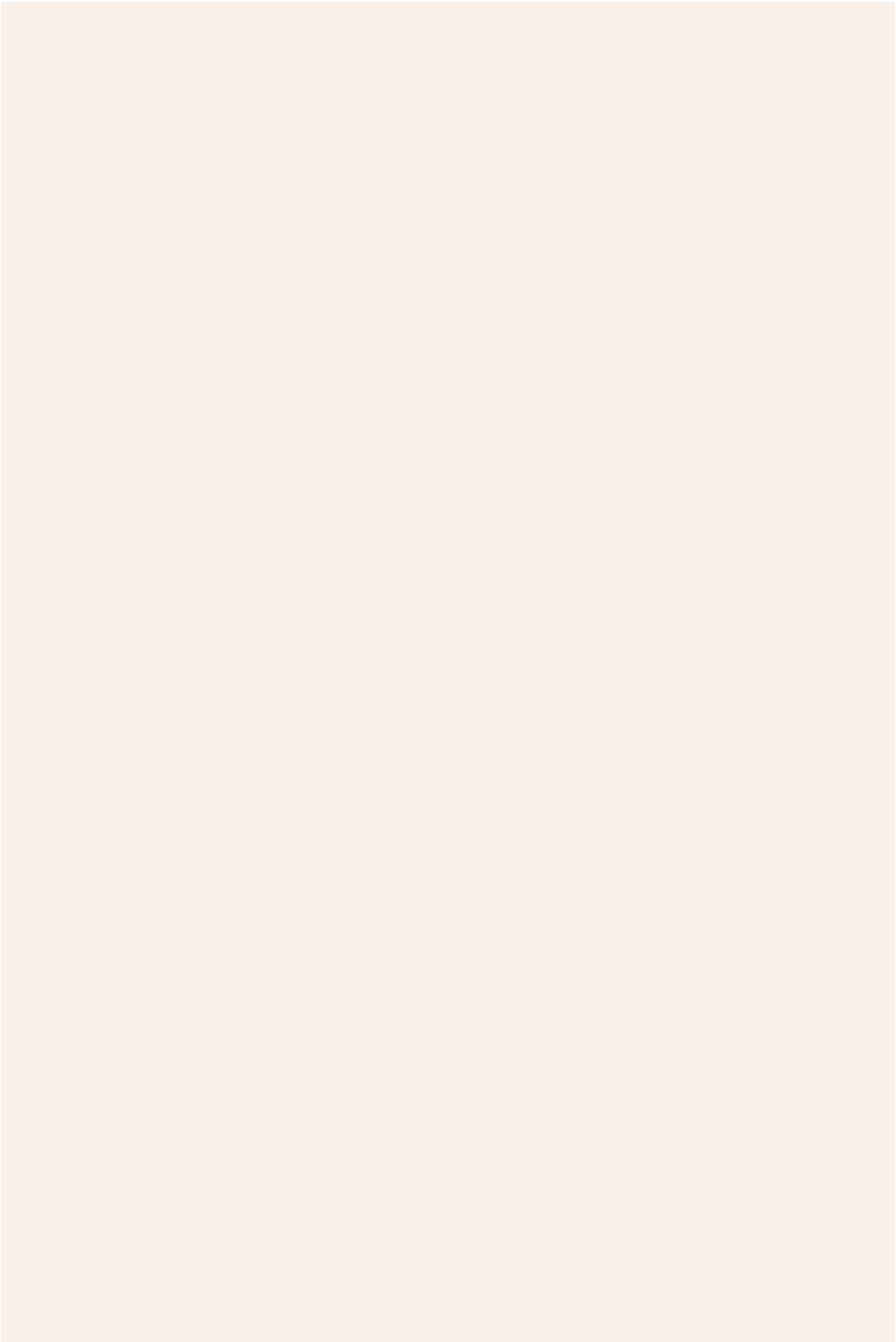
التأثير المتبادل، و ثقافة المداولة، و أهامط الضبط الذاتي غير المعلنة، إلي آخره).

و لعله قد يكون من الجدير، القيام في المنظور القريب و بغرض تعميق البحث و الأخذ في الحسبان للسياقات بشكل أكبر، التساؤل بشكل خاص عن بنوية الاستقلالية تأخذ بعين الاعتبار تنوع الأوضاع السياسية و الأنظمة القضائية و الممارسات المهنية المتبعة في كل دولة بعينها. و لعله يُعد من نافلة القول أن التوازنات و التوترات و الممارسات التي تحكم استقلالية المجالس إنما هي تدرج في إطار علاقة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بواقع الدول و أنظمتها القضائية.

وفي الختام، تخلص الدراسة إلى أن مجالس القضاء، رغم كونها الحصن الأول لاستقلال القضاء، لا تنفرد وحدها بحمايته. إذ تشارك مؤسسات أخرى في هذا الدور، كما أن بعض المجالس لا تقوم سوى بتأمين جزءٍ من مهام الحماية القضائية نظراً لعدم تمتعها بكامل الصلاحيات، سواء في مجال التأديب أو التعيين. ويشمل ذلك احتفاظ بعض السلطات التنفيذية بحق اقتراح التعيينات، أو دور مجالس الدولة والمحاكم العليا في الطعون ضد قرارات المجالس، أو أعمال التحقيقات التي تقوم بأجرؤها هيئات التفتيش في الإدعاءات التأديبية. و يشهد إنخراط عدداً من المؤسسات في حماية استقلالية العدالة على وجود نظام بيئي مؤسسي؟ غزير تعمل المجالس من خلاله على تطوير ذاتها. ومن ثم، فإن التفكير في استقلالية حوكمة العدالة بصورة شمولية، من خلال مقارنة تركز على مجموع المهام التي تضطلع بها مختلف الجهات المتدخلة، قد يشكل مدخلاً مثمراً لفهم دور المجالس بصفة أدق، وتقييم قدرتها الفعلية على أداء مهامها في حماية استقلال القضاء.

خصائص استقلال مجالس القضاء: الممارسات، و التصورات، والتجارب في الفضاء القضائي الفرنكوفوني

في البنية المعاصرة لدولة القانون، تحتل مجالس القضاء مكانةً استراتيجية. وباعتبارها مسؤولة عن التعيين والتأديب وتحديد الوضع القانوني للقضاة، فقد أصبحت فاعلاً مركزياً في ضمان استقلال السلطة القضائية. غير أنّ هذه المهمة لا تكون ذات مصداقية إلا إذا كان استقلالها الذاتي مضموناً. ولهذا السؤال الحاسم حُصّصت هذه الدراسة التجريبية، المستندة إلى بحث ميداني أُجري سنة ٥٢٠٢ لدى أعضاء اثني عشر مجلساً من مجالس شبكة الفضاء الفرنكوفوني. ومن خلال تقاطع القانون وعلم الاجتماع، يتجاوز التحليل الأطر الشكلية لاستكشاف الممارسات والتصورات والتجارب التي تُشكّل هذه المؤسسات. وتكشف الشهادات التي جُمعت عن آليات ملموسة، تتأثر بالتوترات القائمة بين السلطة التنفيذية والجسم القضائي وتوقعات المواطنين، بما يعزّز دور هذه المجالس أو يضعفه. ومن خلال فحص عوامل الاستقلال على المستويات المؤسسية والوظيفية والفردية، تُبرز الدراسة الترابطات والحاجة إلى توازنٍ ضروري بين هذه الأبعاد الثلاثة لضمان شرعية مجالس القضاء، وكنيجة على ذلك الثقة الممنوحة للعدالة ذاتها. ومن خلال إتاحة المجال لأصوات الفاعلين، يُسلط هذا العمل الضوء على البناء الاجتماعي والإجرائي والديناميكي لاستقلال هذه المجالس. كما يُبيّن بوضوح أنّ قدرتها على حماية السلطة القضائية تعتمد مباشرة على جودة استقلالها هي نفسها. وعلى هذا الأساس، تظهر هذه المجالس، ضمن المنظومة المؤسسية الواسعة التي تتطور فيها، كركائز لا غنى عنها من أجل حوكمة القضاء في الفضاء الفرنكوفوني.



Courriel

contact@institutrobertbadinter.fr

Courrier postal

Institut Robert Badinter
Ministère de la Justice
13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01

Venir dans nos locaux

47 bis, rue des Vinaigriers
75010 Paris

Retrouvez l'étude au complet et en français sur notre site :

<https://institutrobertbadinter.fr/fr/publications/les-qualites-dindependance-des-conseils-de-la-magistrature-pratiques-perceptions-experiences-dans-lespace-judiciaire-francophone/>

INSTITUT ROBERT BADINTER **Études et recherches sur le droit et la justice**

L'Institut Robert Badinter (anciennement Institut des Études et de la Recherche sur le Droit et la justice - IERDJ) a pour mission de nourrir la connaissance et les échanges sur le droit et la justice en lançant des réflexions originales et prospectives, en finançant et en accompagnant des travaux de recherche et en diffusant largement les connaissances sur les normes, la régulation et le fonctionnement de la justice, toutes disciplines scientifiques confondues.

Groupement d'intérêt public créé en 2022, l'Institut Robert Badinter est issu de la fusion de l'Institut des hautes études sur la justice et de la Mission de recherche droit et justice, deux entités internationalement reconnues.



institutrobertbadinter.fr