

AVEC LE SOUTIEN DE :



français
english
español
deutsch
português

04

L'indépendance de la justice dans l'espace francophone

Facteurs de risque et facteurs de protection

UNE ÉTUDE RÉALISÉE PAR
**OLIVIER CHEVET, ÉLISE LAURENT
ET GAUDENS DJIHOUSSI**

SOUS LA DIRECTION DE
VALÉRIE SAGANT

AVEC LA COLLABORATION DE
**NICOLIN ASSOGBA, ANNE BARTNICKI,
PÉNÉLOPE DUFOURT ET GILDAS NONNOU**

JUIN 2026



CENTRE DE RECHERCHES
ET D'ÉTUDES EN DROIT ET
INSTITUTIONS JUDICIAIRES
EN AFRIQUE



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

ÉTUDE

**L'INDÉPENDANCE
DE LA JUSTICE DANS
L'ESPACE FRANCOPHONE :
facteurs de risque et facteurs
de protection**

Directrice de la publication :
Valérie SAGANT

Coordination et rédaction :
Olivier CHEVET, Élise LAURENT
et Gaudens DJIHOUESSI

Avec la collaboration de :
Nicolin ASSOGBA, Anne BARTNICKI, Pénélope
DUFOURT et Gildas NONNOU

Suivi d'édition :
Xavier Cayon et Léa Delion

Direction artistique et maquette :
Isabelle Chemin et Créapix

Traduction :
Alpha Trad

Impression : CIN Ministère de la Justice
Juin 2026

**L'indépendance de la justice
dans l'espace francophone :
facteurs de risque et facteurs
de protection**

AVANT-PROPOS ET SYNTHÈSE

07

**The independence
of the judiciary in the
francophone world: risks and
safeguards**

FOREWORD AND SUMMARY

35

**La independencia
de la justicia en el espacio
francófono: factores de riesgo
y de protección**

PREFACIO Y RESUMEN

61

**Die unabhängigkeit der justiz im
frankophonen raum: risik und
schutzfaktoren**

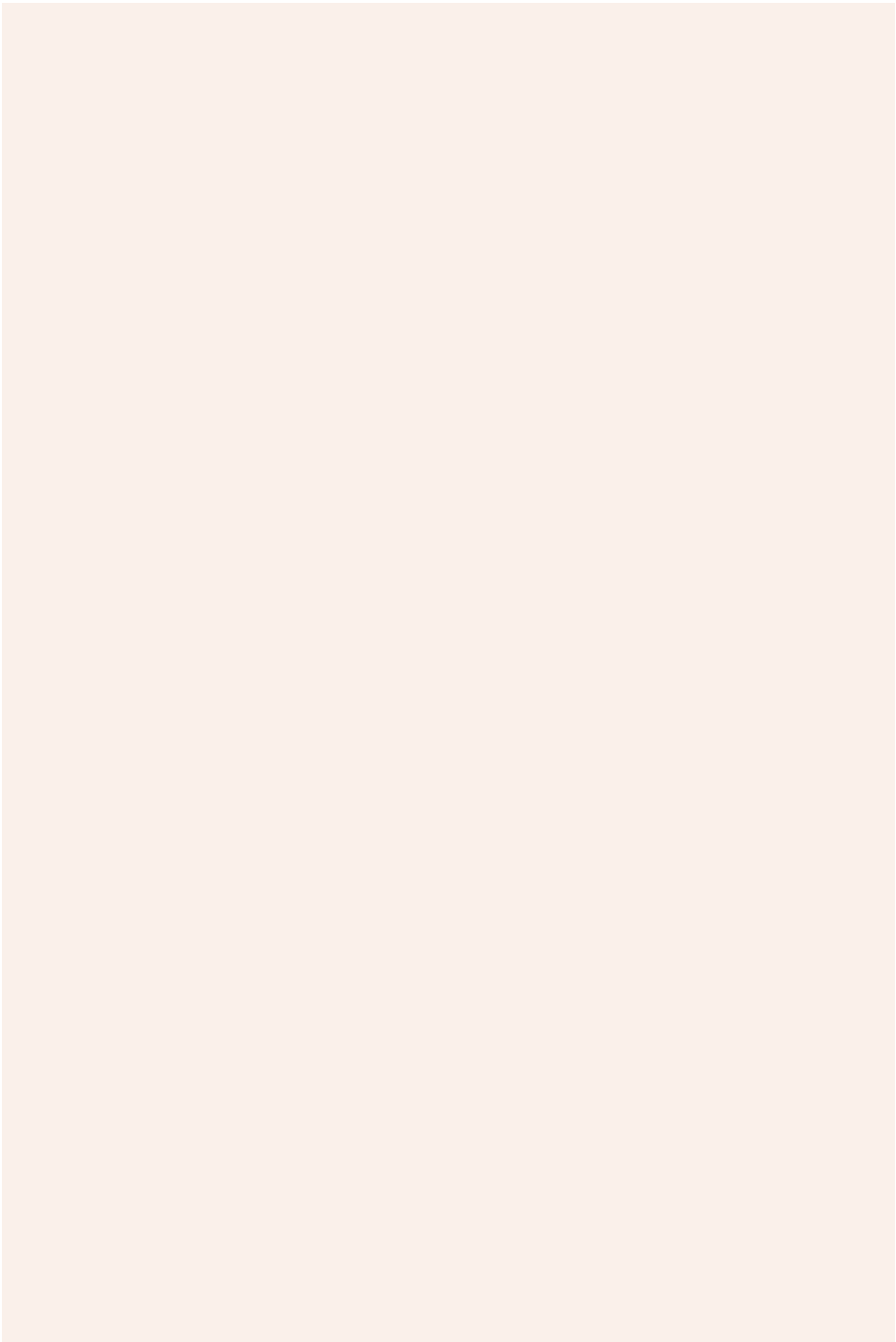
VORWORT Y ZUSAMMENFASSUNG

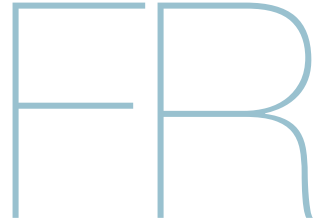
89

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

PREFÁCIO Y RESUMO

119





**L'indépendance
de la justice dans l'espace
francophone : facteurs de
risque et facteurs
de protection**

ÉLISE LAURENT, OLIVIER CHEVET
PÉNÉLOPE DUFOURT

Sous la direction de
Valérie SAGANT

Avec la collaboration de
NICOLIN ASSOGBA, ANNE BARTNICKI,
PÉNÉLOPE DUFOURT
AND GILDAS NONNOU

AVANT-PROPOS ET SYNTHÈSE

AVANT-PROPOS

L'Institut Robert Badinter (IRB) et le Centre de recherches et d'études en droit et institutions judiciaires en Afrique (CREDIJ) ont été sollicités par l'Organisation internationale de la Francophonie pour contribuer de manière conjointe à ses travaux dans le cadre de sa programmation 2024-2027, et notamment de son projet « Renforcement de l'État de droit, des droits de l'homme et de la justice ».

Le CREDIJ et l'IRB ont été chargés de proposer « un rapport général sur les bonnes pratiques et obstacles en matière d'indépendance de la justice » destiné à recenser les principales analyses et recommandations en la matière émanant tant du monde académique que des préconisations des organisations internationales intergouvernementales ou professionnelles. Au-delà, nos travaux se sont appuyés sur des échanges avec les acteurs concernés. Ainsi, pour cette étude, trois niveaux de ressources ont été mobilisés pour dialoguer : données institutionnelles, théoriques et empiriques. La démarche empirique a été conduite sous la forme d'entretiens menés auprès d'acteurs de la justice dans douze pays de l'espace francophone. Ils ont permis de récolter des informations issues du terrain et d'apporter une matière complémentaire aux analyses doctrinales. Les résultats permettent d'asseoir une réflexion sur les facteurs de risques et de protection relatifs à l'indépendance de la justice dans les pays de la Francophonie.

L'espace francophone recouvre un nombre important de pays et une grande variété de systèmes juridiques et de réalités institutionnelles. Notre objectif n'était pas de les décrire, mais d'en tenir compte dans la compréhension et la contextualisation des propos tenus par les personnes interrogées. Nous nous sommes efforcés d'employer des termes faisant sens dans les différentes traditions juridiques ; ainsi, le terme « magistrats » ou « magistrates » est employé pour désigner

tant les juges que les procureurs qui relèvent dans certains pays d'un même statut commun et dans d'autres pays de modalités de recrutement et de gestion entièrement séparés. Nous nous sommes efforcés de mobiliser une grande variété de sources, sans pouvoir, dans le cadre de cette étude, représenter dans toute leur richesse et leur diversité les travaux menés dans tous les pays de la Francophonie.

Ces travaux ont été réalisés au sein de l'Institut Robert Badinter par Olivier Chevet et Élise Laurent avec la collaboration d'Anne Bartnicki et de Pénélope Dufourt. Au sein du CREDIJ, ils ont été conduits par Gaudens Djihouessi, Gildas Nonnou et Nicolin Assogba. Ils ont bénéficié des avis rigoureux et constructifs de deux comités scientifiques : pour l'IRB, un comité 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. Pour le CREDIJ, un conseil scientifique composé de Joseph Djogbénou, agrégé des facultés de droit, professeur à l'Université d'Abomey-Calavi, directeur du CREDIJ, et d'Étienne Fifatin, magistrat à la retraite, ancien conseiller à la Cour suprême du Bénin. Un grand merci également à Laurent Willemez, sociologue, professeur à l'Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, pour ses conseils méthodologiques, ainsi qu'aux équipes de l'Institut et du Centre pour leur contribution à la finalisation de l'étude.

Joseph DJOGBÉNOU, directeur du CREDIJ

Valérie SAGANT, directrice de l'Institut Robert Badinter

SYNTHÈSE

L'indépendance du pouvoir judiciaire constitue l'un des piliers de l'État de droit et un critère essentiel de la qualité démocratique des institutions. Sa consécration est ancienne, tant dans la philosophie politique que dans les instruments juridiques modernes. Dans ce contexte, l'Institut Robert Badinter (IRB) et le Centre de recherches et d'études en droit et institutions judiciaires en Afrique (CREDIJ) ont été sollicités par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) dans le cadre de sa programmation 2024-2027 consacrée au renforcement de l'État de droit, des droits de l'homme et de la justice. Les deux institutions ont été chargées d'élaborer un rapport général sur les bonnes pratiques et les obstacles à l'indépendance de la justice, fondé sur les analyses de la recherche académique, des organisations internationales et des acteurs judiciaires.

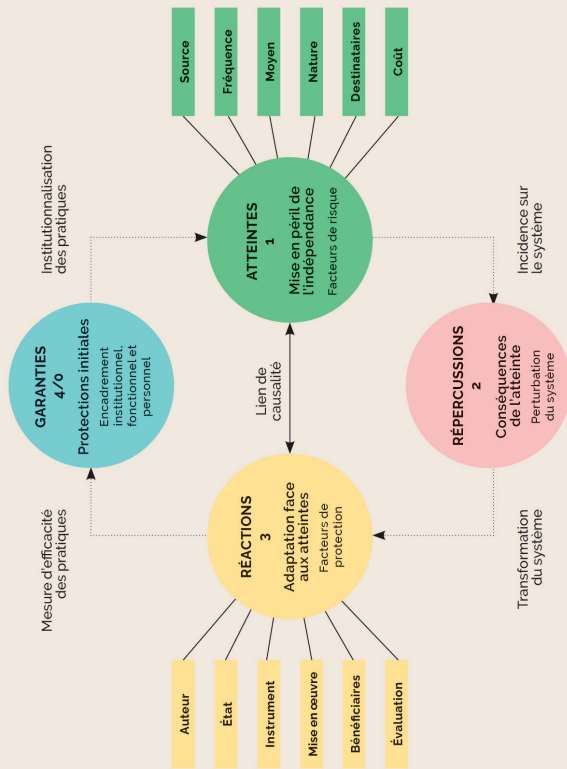
L'étude adopte une approche pluridisciplinaire mobilisant le droit, la sociologie et la science politique, ainsi que des ressources institutionnelles, académiques et empiriques. Son originalité réside dans l'intégration de l'expérience et des perceptions des acteurs judiciaires. Ainsi, des entretiens ont été menés auprès de juges, procureurs et avocats de douze pays membres de l'OIF : Bénin, Burkina Faso, France, Gabon, Luxembourg, Monaco, Québec, République démocratique du Congo, Roumanie, Suisse, Tchad et Tunisie.

Les analyses de cette étude portent sur les facteurs de risque et de protection susceptibles d'affecter la décision judiciaire – de manière directe ou indirecte. Les facteurs de risque sont entendus ici comme les conditions de réalisation possibles des atteintes et les facteurs de protection comme des champs d'action permettant la recherche et la mise en œuvre de bonnes pratiques. Les facteurs de risque et de protection sont étudiés à différents niveaux : dans l'autorité de l'institution, dans le fonctionnement des juridictions et dans l'exercice de l'office des juges. À chacun de ces niveaux, trois thématiques ont été retenues comme les domaines où

l'indépendance apparaît aujourd'hui la plus bousculée ou en mutation. La première concerne l'indépendance de la justice au regard de l'équilibre des pouvoirs institutionnels, question centrale dans la littérature institutionnelle, la doctrine et les analyses des organisations internationales. La deuxième thématique porte sur les relations entre justice et pouvoir médiatique, caractérisées par une dynamique ambivalente entre fragilisation et protection de l'indépendance. Ces deux thèmes se sont également imposés dans l'étude en raison de leur importance dans les perceptions des acteurs interrogés. Enfin, le recours à l'intelligence artificielle constitue une dimension plus prospective des risques pesant sur l'indépendance. Si la littérature institutionnelle s'est emparée du sujet des innovations technologiques pour questionner les transformations qu'elles induisent dans le fonctionnement de la justice, l'impact spécifique sur l'indépendance de la justice en tant que tel reste encore à explorer.

Dans les sphères juridique et sociétale, l'indépendance de la justice – ses atteintes et ses protections – relève d'un processus permanent d'évolution et d'ajustement, qu'il soit réactif ou préventif. Cette approche dynamique repose sur trois dimensions : les situations concrètes d'atteintes à l'indépendance (point 1 du schéma), leurs répercussions et leur coût pour un système donné (point 2) et enfin les réactions des acteurs ainsi que leurs capacités d'action (points 3 et 4).

Cycle de l'indépendance de la justice



Cette étude a permis d'apporter des matériaux riches au travers des perceptions des acteurs, et de leur analyse croisée avec la littérature scientifique et les préconisations internationales en la matière. Toutefois, si ces dernières sont assez développées particulièrement dans le domaine des normes, il nous est apparu que des travaux scientifiques pluridisciplinaires restent insuffisants à l'échelle nationale, comme en analyse comparée. Si l'analyse juridique de la doctrine relative aux institutions de justice, à leurs personnels et à leur fonctionnement est florissante, l'étude empirique de leurs impacts, des dynamiques d'atteintes à l'indépendance nous paraît devoir être renforcée. Pour répondre à ce besoin, l'étude propose en complément des analyses qualitatives, un instrument de modélisation permettant d'appréhender les facteurs de risque et de protection de manière systémique, transversale et croisée.

Cette synthèse s'attache à rendre compte des principaux résultats de l'étude qui apparaissent comme des enjeux déterminants dans la réflexion portée sur l'indépendance de la justice.

1. L'organisation de la profession et de l'institution judiciaire

L'étude identifie la gestion des carrières comme un levier majeur de pression sur les magistrats, susceptible d'instaurer un climat de crainte et de fragiliser leur indépendance et leur impartialité. Afin de protéger les magistrats d'un pouvoir de révocation arbitraire, le principe d'inamovibilité est rappelé par les standards internationaux et inscrit dans la plupart des ordres juridiques, parfois même élevé au rang constitutionnel. Cependant, ce principe est parfois contourné par des mesures collectives visant certaines générations de juges, telles que l'abaissement de l'âge de la retraite ou par de fortes incitations à quitter la magistrature. Les nominations temporaires ou à l'essai affaiblissent également l'indépendance : mandats courts, renouvelables ou longues périodes probatoires

sont ainsi déconseillés par les standards internationaux. L'indépendance est aussi affectée par des instruments plus subtils — mutations, révocations ou sanctions disciplinaires — susceptibles d'être utilisés pour sanctionner, réprimer ou au contraire distinguer des juges selon leurs décisions. Enfin, les carrières peuvent être indirectement influencées par le contrôle politique des nominations.

Face à ces risques, l'étude souligne la nécessité de renforcer le cadre constitutionnel et légal afin de mieux protéger l'institution judiciaire et la carrière des magistrats. Un autre facteur de protection réside dans la gestion de la nomination et de la carrière des juges par une instance indépendante des pouvoirs exécutif et législatif, telle qu'un conseil de justice. Ces organes devraient disposer d'une compétence exclusive, ou d'un pouvoir d'avis contraignant, sur l'ensemble des décisions de carrière des magistrats du siège — nomination, évaluation, avancement, mutation non consentie, destitution et discipline — afin de prévenir toute instrumentalisation politique de la magistrature. Reste alors à s'assurer des qualités d'indépendance intrinsèques à ces organes de gestion afin qu'ils puissent remplir leurs missions de manière la plus transparente, impartiale et autonome possible.

Un second point concerne l'indépendance des magistrats du parquet. Aujourd'hui reconnue comme une condition du droit au procès équitable, en raison de leur office distinct de celui des juges, leur impartialité peut être garantie par des mécanismes spécifiques sans qu'ils bénéficient nécessairement de l'inamovibilité. Le principe hiérarchique s'organise autour de deux verticalités : entre l'autorité politique et les chefs de parquet, puis entre ceux-ci et les magistrats de leurs équipes. Selon les pays, l'intensité et le périmètre de ce contrôle varient, notamment pour les affaires individuelles. Cette organisation constitue un facteur de risque pour l'indépendance de la justice : les cas d'immixtion dans des affaires individuelles ou dans les injonctions à classer

témoignent de la chaîne hiérarchique comme possible canal de pression du pouvoir exécutif. Les témoignages recueillis mettent ici en évidence une fragilité institutionnelle susceptible d'affecter également la confiance du public dans la justice. La doctrine souligne le caractère structurel de ce risque qui devient problématique lorsque les instructions reçues ne sont pas limitées aux questions de gestion administrative ou de politique pénale générale, mais portent sur des affaires individuelles, susceptibles d'influencer la décision de poursuivre ou non. Enfin, le mode de nomination et la gestion de carrière des magistrats du parquet constituent aussi des facteurs de risque pour l'indépendance.

D'un point de vue statutaire, la réflexion sur le ministère public ne peut se limiter à une opposition entre juges et autorités de poursuite. L'enjeu est de construire une institution capable d'exercer pleinement ses missions dans le respect des droits et de l'État de droit, tout en tenant compte de son histoire et de ses évolutions récentes. Les textes institutionnels identifient plusieurs facteurs de protection : des garanties juridiques relatives au recrutement, à la carrière, à la discipline, à la sécurité de l'emploi ou à l'immovibilité des procureurs ; la protection contre toute pression indue, interne ou externe ; la lutte contre la corruption et le renforcement de la confiance du public. S'agissant de la structure hiérarchique du ministère public, il est notamment recommandé de limiter la portée de la hiérarchie administrative, de renforcer les garanties statutaires et disciplinaires des procureurs et d'encadrer toute instruction par des exigences de transparence et de motivation juridique. Ainsi, un équilibre doit ainsi être trouvé entre l'indépendance des magistrats dans l'exercice de l'action publique et la compétence du gouvernement pour définir une politique publique en matière pénale.

2. Quelle gestion des ressources pour un fonctionnement indépendant de la justice ?

L'indépendance de la justice ne peut être garantie sans une allocation de ressources suffisantes. La question budgétaire impacte directement la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice, ainsi que le respect des droits fondamentaux. Aussi, les insuffisances ou instabilités budgétaires peuvent influencer sur l'issue des procès en limitant les conditions effectives d'exercice de l'office du juge. Le manque de ressources crée des vulnérabilités structurelles, réduit les options procédurales et fragilise l'indépendance judiciaire. De plus, des insuffisances budgétaires engendrent parfois un accroissement du recours à des juges occupants des postes temporaires, souvent recrutés par des mécanismes moins stricts et soumis à des règles de renouvellement pouvant les exposer de manière accrue à des influences. Le risque budgétaire concerne à la fois le niveau des ressources, l'autonomie financière de la justice et la répartition des moyens. La minoration des ressources est un facteur de risque pluridimensionnel : dans le montant des moyens alloués, dans le degré d'indépendance financière et dans la répartition optimale des moyens attribués. La rémunération insuffisante des magistrats, directement en lien avec la question budgétaire, constitue un autre facteur de risque en les exposant plus sensiblement à l'influence de tiers. Les entretiens évoquent également le manque d'effectifs et de moyens matériels, qui empêche parfois les juges d'exercer correctement leurs fonctions. Dans un contexte de surcharge de travail, les magistrats sont parfois soumis à une pression de productivité pouvant altérer les conditions de leur prise de décision, la sérénité et la qualité des jugements, la satisfaction des justiciables et la légitimité de la justice. Enfin, l'indépendance de la justice dépend aussi de l'organisation institutionnelle des acteurs judiciaires : par exemple, le rattachement institutionnel de la police judiciaire au ministère de la Justice ou directement à l'autorité judiciaire est d'ailleurs débattu dans plusieurs

pays et considéré comme un moyen de garantir l'effectivité et l'indépendance des enquêtes.

La disponibilité de ressources matérielles, humaines et financières constitue donc un déterminant essentiel de l'indépendance fonctionnelle de la justice. Des ressources suffisantes et stables permettent aux magistrats d'exercer leurs fonctions de manière sereine et impartiale. La mission constitutionnelle de la justice et son rôle dans la protection de l'État de droit justifient la mise en place de mécanismes budgétaires spécifiques garantissant cette stabilité. Un facteur de protection consiste ainsi à consacrer une part suffisante des budgets nationaux au fonctionnement de la justice afin de lui fournir les moyens nécessaires à l'exercice de ses missions. Pour atteindre cet objectif, plusieurs pistes sont évoquées : l'adoption de lois de programmation budgétaire pluriannuelles, la fixation d'un pourcentage minimal du budget de l'État consacré à la justice, voire la constitutionnalisation de principes relatifs à son financement.

Au-delà du montant des ressources, l'autonomie budgétaire se situe au fondement même des autres garanties en écartant l'ombre du pouvoir exécutif sur le fonctionnement des tribunaux. Elle suppose que les juridictions disposent d'un rôle réel dans la décision, l'élaboration et la gestion de leur budget afin d'assurer leurs moyens de fonctionnement. De nombreuses réformes recommandent ainsi que la gestion des crédits judiciaires soit confiée au pouvoir judiciaire lui-même ou à un organe indépendant : soit que les juridictions formulent leurs besoins budgétaires directement auprès de l'autorité chargée des finances ; soit que ces propositions transitent par l'autorité exécutive responsable des affaires judiciaires, voire soient présentées directement par les juridictions elles-mêmes. Il convient également de limiter la capacité des pouvoirs exécutif et législatif à exercer des pressions sur la justice par l'intermédiaire des décisions budgétaires. Les mécanismes de financement peuvent en

effet être instrumentalisés pour orienter l'action judiciaire selon les priorités gouvernementales, notamment dans des contextes politiquement polarisés. À l'inverse, une autonomie financière complète pourrait permettre à certaines institutions judiciaires d'échapper à des réformes légitimes et aux exigences raisonnables de responsabilité et de performance. Enfin, l'allocation des ressources devrait reposer sur des critères transparents, négociés avec les acteurs judiciaires, en équilibrant indicateurs quantitatifs et qualitatifs afin de concilier exigences de bonne gestion publique et préservation de l'indépendance.

Au-delà des risques juridiques ou institutionnels, des facteurs médiatiques fragilisent également l'indépendance de la justice. On entend ici par médias l'ensemble des acteurs et des canaux de production et de diffusion de messages auprès du public, tant au niveau informationnel que communicationnel. Les médias jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement démocratique car ils contribuent à la compréhension du rôle de la justice, ils révèlent des pressions exercées sur l'institution et participent au débat sur les relations entre les pouvoirs et les réformes du système judiciaire. Garantir la liberté d'expression des médias constitue ainsi un enjeu majeur pour la défense de l'indépendance de la justice.

Cependant, certains risques médiatiques sont identifiés, notamment les campagnes de dénigrement de l'institution et les attaques nominatives visant des magistrats, qu'elles soient émises par les journalistes eux-mêmes ou par les acteurs institutionnels ou politiques. Si la justice doit pouvoir faire l'objet d'une critique publique légitime, les entretiens révèlent un risque de discrédit du pouvoir judiciaire et de ses membres. Les attaques médiatiques nominatives ont un effet d'autant plus fort sur l'indépendance de la justice ou l'impartialité des juges dès lors que ces derniers craignent des menaces ou représailles. Plus largement, les médias peuvent contribuer à installer un climat de défiance envers la

justice en suggérant que certaines décisions seraient dictées par des intentions ou des influences extérieures. Au-delà de ce risque, les attaques médiatiques contre la justice sont aussi l'occasion, dans certains cas, de préparer le terrain à un refus d'exécuter les décisions judiciaires.

Par ailleurs le décalage entre le temps médiatique, rapide et immédiat, et le temps de la justice, temps long d'analyse, d'enquête et de délibération engendre un autre risque, plus diffus : celui d'une possible intériorisation par le juge des critiques ou des émotions qui circulent dans l'espace médiatique. La qualité de l'information peut constituer un autre facteur de risque identifié résultant d'une maîtrise parfois insuffisante du fonctionnement du système judiciaire, d'un manque de rigueur dans le traitement des affaires, voire d'une partialité assumée. Enfin, la concentration financière et politique des médias peut affecter l'indépendance de la justice avec le risque d'un narratif médiatique unique et orienté. La convergence des pouvoirs économiques, politiques et médiatiques favorisent alors la constitution d'une puissance d'influence augmentée, susceptible de relayer des discours à l'égard de l'institution judiciaire et des professionnels.

Par leur viralité, les réseaux sociaux peuvent constituer un autre facteur de risque. Ils accélèrent la diffusion d'informations et de prises de position. Certains enquêtés les perçoivent comme un instrument de pression sociale sur l'activité judiciaire. Cette pression ne demeure pas au niveau de la profession, mais est ressentie personnellement dans la mesure où les critiques formulées par les réseaux sociaux personnalisent et peuvent même s'adresser directement au magistrat concerné, sur son compte. Par ailleurs, la possibilité de poster des commentaires de manière anonyme peut constituer un facteur aggravant.

Les éléments de réponse face à ces différents risques médiatiques se situent à plusieurs niveaux : dans le développement

ou le renforcement de la communication judiciaire institutionnelle, dans la mise en place par le pouvoir judiciaire et institutionnel d'actions de prévention et de sensibilisation auprès du grand public et dans la régulation législative des médias. Tout d'abord, la professionnalisation de la communication judiciaire paraît indispensable, tant dans la mise en place d'une stratégie globale de communication institutionnelle que dans le cadre régissant les prises de parole des différents acteurs de la justice. Un facteur de protection se situe dans l'ancrage d'une logique de communication préventive et proactive, et non uniquement réactive ou défensive en cas de crise. La justice doit anticiper les demandes médiatiques et publiques. Par ailleurs, au-delà des décisions judiciaires et des procédures, est identifié comme un facteur de protection de l'indépendance le fait de communiquer sur l'ensemble des activités de l'institution judiciaire en diffusant des informations précises sur son fonctionnement. La désignation de « porte-paroles » ou magistrats spécialement dédiés à la communication au sein des juridictions est d'ailleurs recommandée par différentes instances. Cela implique de former les magistrats dont les compétences en la matière ne s'inscrivent pas forcément dans les canons communicationnels de la sphère médiatique ou politique. La création de véritables entités dédiées à la communication judiciaire apparaît comme une réponse utile pour mieux gérer les prises de parole. De même, la création d'observatoires de communication judiciaire constitue une piste prometteuse afin de proposer une méthodologie commune aux juridictions, voire à l'échelle supranationale.

3. L'indépendance de la justice face aux médias

La réponse pédagogique, quant à elle, s'inscrit comme un second facteur de protection proactif de l'institution. Les institutions judiciaires sont incitées à développer des actions de sensibilisation et d'éducation civique spécifiques auprès des différents publics (grand public, étudiants, scolaires,

associations). Différentes initiatives sont ainsi identifiées : rencontre et dialogue entre étudiants, magistrats et avocats ; audiences ouvertes à des groupes scolaires ; organisations de journées portes ouvertes à destination du grand public ; intervention de magistrats dans les établissements scolaires ; concours d'éducation juridique, etc. Ces activités, à travers une meilleure connaissance du droit, des procédures judiciaires et du rôle de la justice dans la société, facilitent le contact avec les citoyens, renforcent la transparence de la justice et peuvent accroître la confiance du public envers l'institution. Les actions de sensibilisations pédagogiques reposent sur une construction de savoirs et non seulement une diffusion de l'information et participent de la construction d'une culture nationale de l'indépendance judiciaire. Par ailleurs, la doctrine universitaire, tout comme les acteurs éducatifs, culturels constituent autant de relais pour aider à cette légitimation de l'institution. Ce facteur de protection invite à dépasser les stricts points d'attention à la protection de la justice elle-même et à replacer l'indépendance de l'institution dans la défense plus large de l'écosystème de l'État de droit et de ses différents acteurs en s'appuyant notamment sur la conscience citoyenne et intellectuelle comme levier de protection.

4. L'enjeu de l'action collective dans la protection de l'indépendance

Pour faire face aux différents risques normatifs, médiatiques ou fonctionnels évoqués précédemment, l'étude met en avant, l'enjeu de la protection collective par les organisations professionnelles ou syndicales. Les organisations ont leur rôle à jouer dans la défense de l'indépendance de l'institution et du corps judiciaire. Plusieurs récits recueillis font émerger le rôle nécessaire des organisations de magistrats dans la protection de l'institution et du corps judiciaire, notamment à travers des prises de position sur la défense de l'indépendance. Cette défense concerne également les organisations

professionnelles des autres professions du droit, telle que la profession d'avocat.

Les organisations internationales reconnaissent que l'indépendance des juges et de la justice ne peut être pleinement garantie sans une **action collective structurée**, portée par des institutions et des organisations professionnelles légitimes. **Selon plusieurs enquêtés, le magistrat ne doit pas se défendre seulement lui-même mais il doit s'appuyer sur des structures médiatrices, qu'il s'agisse des organes de gouvernance judiciaire, comme les conseils de justice ou les organisations syndicales.** Les organisations et associations professionnelles constituées au niveau national et international ont un rôle positif à jouer en termes de mobilisation et de protection pour solliciter ou informer les instances supranationales sur des sujets en particulier, donnant ainsi aux atteintes un retentissement qui dépasse le niveau national.

5. L'indépendance individuelle des juges : défendre l'institution et se défendre

Aborder l'indépendance de la justice à partir de l'individu permet d'identifier les facteurs de risque et de protection à partir des expériences vécues par les professionnels, dans l'exercice de leur office comme dans leur expression publique. L'indépendance individuelle ne se réduit pas à un devoir formel et normé : elle constitue aussi une disposition professionnelle, un état d'esprit processuel qui se construit et évolue au fil des expériences et des parcours.

Les magistrats sont confrontés à différentes formes d'atteintes. Ils peuvent expérimenter différents types de pressions : des pressions politiques visant à orienter leurs décisions ou intervenant à la suite de décisions rendues ; des pressions qui s'exercent par les procédures disciplinaires ou au travers de la gestion des carrières. L'étude relève ainsi des situations où des procédures disciplinaires sont perçues comme

abusives par des magistrats après des prises de position critiques à l'égard de politiques publiques ou de réformes de la justice. L'usage du pouvoir disciplinaire est perçu dans ces cas comme un instrument d'intimidation ou de mise au silence. Un autre type d'atteinte individuelle réside dans l'influence hiérarchique, en ce qui concerne la gestion de carrière, la rémunération ou, plus indirectement, le processus décisionnel. Les travaux mettent en évidence l'équilibre délicat à préserver entre les prérogatives administratives des chefs de juridiction et la nécessité d'éviter toute influence indue sur la décision juridictionnelle. Enfin, les agressions physiques et les tentatives de corruptions constituent bien évidemment des facteurs de risque individuels.

Pour pallier ces risques individuels, plusieurs facteurs de protection sont mis en avant. La collégialité constitue d'abord une garantie importante : elle permet de limiter à la fois les influences externes sur la décision judiciaire et les biais individuels des magistrats. La clarification des pouvoirs des chefs de juridiction pour prévenir toute immixtion directe ou indirecte dans le processus de décision judiciaire constitue un second levier essentiel.

Dans la sphère médiatique, la garantie de la liberté d'expression des juges est considérée comme un facteur de protection important. L'enjeu est d'articuler le devoir de réserve avec les exigences d'impartialité et d'indépendance. Dans cette perspective, une clarification des règles déontologiques encadrant la présence et l'expression des magistrats sur les réseaux sociaux permettrait d'en faire un espace plus maîtrisé de communication publique préservant ainsi la confiance dans la justice. Par ailleurs, un autre facteur essentiel réside dans le soutien institutionnel - autorités de tutelle, conseils de justice, organisations professionnelles - apporté aux magistrats faisant l'objet d'attaques individuelles afin d'assurer leur défense publique, de relayer leur situation et de renforcer les mécanismes de médiation et de protection.

Enfin, face aux parties, la protection de l'indépendance du juge repose sur le renforcement de l'éthique professionnelle et du sentiment d'indépendance tout au long de la carrière. Cela suppose de renforcer les dispositifs de prévention et d'accompagnement des magistrats, notamment en adaptant les formations initiales et continues aux enjeux contemporains. Ces formations gagneraient à évoluer vers une professionnalisation interdisciplinaire intégrant des compétences multiples (gestion budgétaire, management, usage de l'intelligence artificielle ou des réseaux sociaux) ainsi que des savoirs non juridiques issus de la sociologie, la psychologie ou la criminologie. L'objectif est de renforcer la culture d'indépendance et d'intégrité des magistrats et de consolider les exigences de neutralité. D'autres facteurs de protection résident dans le développement d'échanges professionnels entre magistrats : les dispositifs d'éducation par les pairs, d'intervision ou de supervision favorisent l'analyse collective des pratiques et le partage d'expériences. Enfin, la garantie du bien-être des acteurs judiciaires constitue une condition de leur indépendance personnelle. Elle suppose des conditions de travail adéquates, une rémunération appropriée, des dispositifs de soutien individuel et des mécanismes institutionnels de prévention et de protection physique ou psychique face aux menaces.

6. L'indépendance de la justice face aux défis de l'intelligence artificielle

Cette dimension prospective, relative aux défis de l'intelligence artificielle pour l'indépendance de la justice, se décline en deux temps. Elle concerne d'abord une approche structurelle de l'IA, liée à la question de la souveraineté technologique des institutions judiciaires. L'absence de souveraineté technologique dans l'usage des systèmes d'IA constitue en effet un facteur de risque pour l'institution. Le recours à des modèles développés à l'étranger et entraînés sur des corpus homogènes peut générer une dépendance technologique accrue et un accès insuffisamment maîtrisé aux données juridiques nationales. Par ailleurs, certains outils

technologiques sont parfois inadaptés aux spécificités des systèmes juridiques nationaux, ce qui limite leur pertinence dans le champ judiciaire et peut conduire à des interprétations ou des traitements inappropriés du droit. Enfin, l'utilisation de systèmes fondés sur l'analyse de données jurisprudentielles comporte un risque de glissement de la jurisprudence lorsque des biais systémiques présents dans les données ou les modèles influencent progressivement les orientations interprétatives du droit.

Pour faire face à ces risques, l'étude identifie plusieurs pistes de protection. La première consiste à mettre en place des structures de gouvernance dédiées aux applications judiciaires de l'intelligence artificielle, afin d'assurer leur encadrement institutionnel, leur supervision éthique et leur conformité avec les principes d'indépendance et de bonne administration de la justice. Une seconde piste réside dans l'accélération de la numérisation des corpus juridiques nationaux, notamment des lois et de la jurisprudence. Cet effort vise à soutenir l'émergence d'une offre juridique fondée sur l'IA et le développement d'outils fiables d'accès et d'analyse des droits nationaux. La protection de l'indépendance judiciaire passe également par le développement d'une culture de l'évaluation des outils d'IA. Il s'agit d'analyser leurs effets sur le fonctionnement des juridictions, les pratiques professionnelles et les garanties d'indépendance de l'institution judiciaire. Enfin, un autre levier consiste à privilégier des infrastructures numériques souveraines pour les usages judiciaires de l'intelligence artificielle afin de garantir la maîtrise des données judiciaires sensibles, de limiter les dépendances technologiques et de renforcer la sécurité et la confidentialité des systèmes.

Le second point concerne les usages de l'intelligence artificielle dans le domaine judiciaire. Ces usages présentent plusieurs risques, notamment liés au filtrage de l'information ou à la production de résultats inexacts ou biaisés en raison des données d'entraînement. La qualité de l'information mobilisée dans le processus décisionnel se verrait alors

altérée par ces limites. Un autre risque tient à la délégation décisionnelle. Le recours croissant à ces outils peut conduire à une dépendance des juges aux recommandations algorithmiques, au risque de substituer progressivement l'analyse algorithmique à l'appréciation du juge.

Plusieurs facteurs de protection sont identifiés. Il s'agit d'abord de privilégier des systèmes d'intelligence artificielle dont l'impact sur la décision juridictionnelle demeure limité, afin de préserver l'autonomie d'appréciation du juge et de réduire les risques d'influence sur le raisonnement judiciaire. Une autre garantie consiste à instaurer une échelle d'évaluation préalable du risque d'influence avant toute intégration d'un système d'intelligence artificielle dans un processus décisionnel, afin d'identifier les atteintes potentielles à l'indépendance et d'adapter les garanties nécessaires. Il convient également de garantir un contrôle humain effectif dans le recours aux systèmes d'IA en veillant à ce que l'intervention humaine demeure déterminante dans l'interprétation des résultats et dans la décision finale. Enfin, l'usage de l'intelligence artificielle doit respecter le principe du contradictoire afin que les parties puissent connaître, discuter et contester les éléments issus des outils algorithmiques susceptibles d'influencer la décision judiciaire.

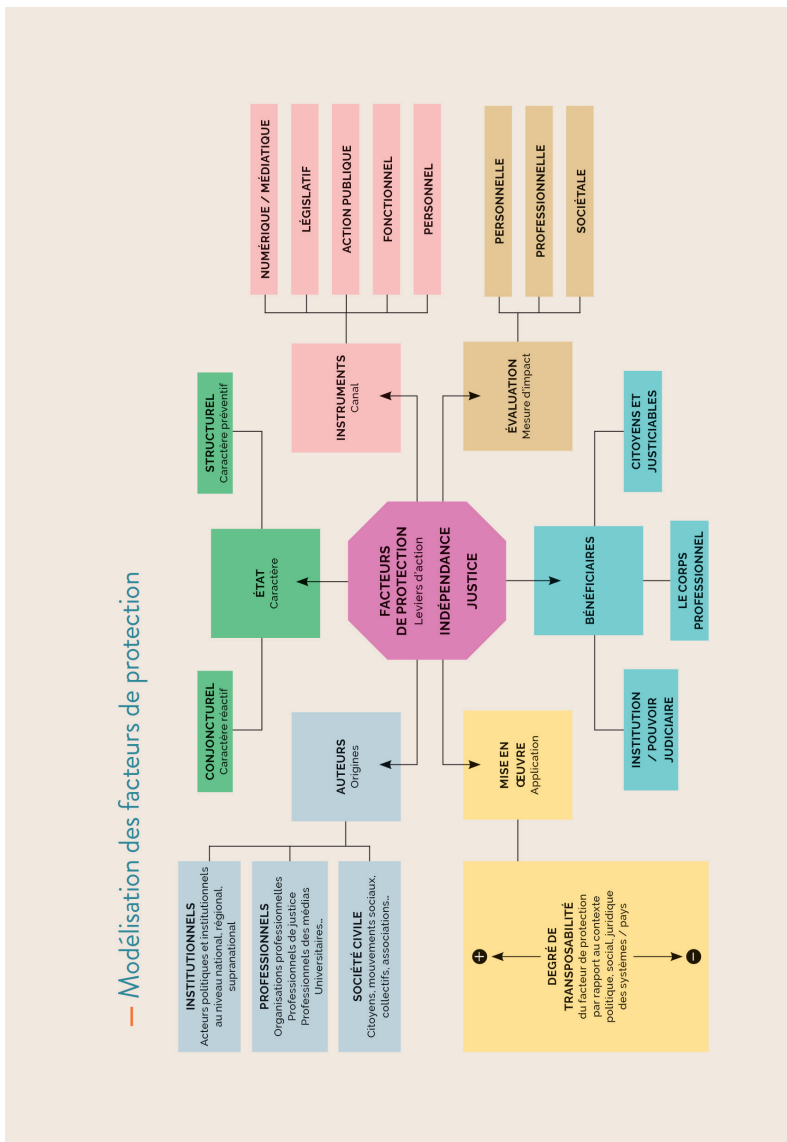
7. La modélisation : un instrument concret pour penser les atteintes et les bonnes pratiques

L'indépendance de la justice, bien qu'inscrite dans les textes constitutionnels et internationaux, demeure exposée à des vulnérabilités persistantes et renouvelées. Les évolutions sociétales contemporaines transforment les formes d'influence auxquelles la justice est confrontée. Face à la diversité et à la complexité des facteurs de risque, les mécanismes de protection doivent être pensés de manière modulable et adaptée. Au-delà des analyses qualitatives présentées dans l'étude, il est apparu nécessaire de proposer une lecture renouvelée de ces phénomènes. La modélisation élaborée dans la dernière partie du rapport constitue ainsi un instrument d'analyse permettant d'appréhender les atteintes

et les protections de manière systémique, transversale et croisée. Elle met en lumière l'architecture d'une atteinte ou d'une protection en analysant leurs différentes composantes. Pour les facteurs de risque, l'analyse distingue notamment leur source, leur fréquence, les canaux par lesquels ils s'expriment, la nature et l'intensité des pressions exercées, les destinataires concernés ainsi que les préjudices qui en résultent. Pour les facteurs de protection, elle examine les acteurs à l'origine des mesures, leur caractère structurel ou conjoncturel de la protection, les instruments mobilisés, leurs modalités de mise en œuvre, les bénéficiaires visés et l'évaluation de leurs effets sur la situation d'indépendance.

Cette modélisation poursuit deux objectifs. Le premier consiste à améliorer l'identification et la compréhension des facteurs de risque et de protection, à détecter les signaux faibles et forts et à structurer les diagnostics institutionnels. Le second vise à favoriser le partage des connaissances. Conçues comme un outil de diagnostic et d'évaluation, les modèles proposent un cadre d'analyse commun permettant de développer des approches comparées à l'échelle régionale ou internationale. Ils facilitent la comparaison entre systèmes judiciaires et la circulation des expériences. Dans l'espace francophone, cet outil tend ainsi à contribuer à renforcer les échanges entre institutions judiciaires, chercheurs et professionnels de la justice.

Modélisation B : facteurs de protection



Cette étude sur l'indépendance de la justice dans l'espace francophone met à jour de nouveaux besoins de connaissances. Elle appelle notamment à des travaux empiriques plus ciblés, qu'ils portent sur certaines zones géographiques, sur des professions spécifiques ou sur des segments particuliers du système judiciaire. Plusieurs axes de travail mériteraient également des approfondissements, tel que la perception des atteintes par les magistrats, les effets à long terme des réformes institutionnelles, l'évolution des mécanismes de protection, l'impact concret des technologies numériques sur l'office du juge ou encore l'indépendance de la justice au prisme de la profession d'avocat.

Des enquêtes quantitatives permettraient quant à elles de couvrir un échantillon beaucoup plus large concernant le travail initié dans cette étude. Elles seraient par ailleurs l'occasion de mesurer, par exemple, le sentiment d'indépendance des juges à l'échelle d'un pays ou la perception de l'indépendance de la justice, voire des atteintes, par une population générale.

Enfin, la modélisation proposée gagnerait à être éprouvée et enrichie par son usage réflexif par les acteurs eux-mêmes et par de nouvelles recherches : intégration de la dimension temporelle, l'aspect cumulatif, direct ou indirect des atteintes et protections. Elle pourrait également servir à apprécier la gravité contextualisée d'une atteinte à travers le croisement de composantes descriptives et évaluatives et permettre d'engager une réflexion sur la conception d'un baromètre des risques à partir de ces nouveaux résultats.

L'indépendance de la justice dans l'espace francophone : facteurs de risque et facteurs de protection

Largement consacrée dans les textes constitutionnels et internationaux, l'indépendance de la justice demeure pourtant exposée à des vulnérabilités persistantes et renouvelées. Les évolutions sociétales contemporaines participent à modifier en conséquence les formes d'influence auxquelles le pouvoir judiciaire est sujet, nécessitant des processus de protection ajustés. Partant de ce constat, cette étude examine, par une approche pluridisciplinaire, les facteurs de risque et de protection qui tendent à fragiliser ou à renforcer l'indépendance des systèmes judiciaires dans l'espace francophone.

L'étude met en évidence que l'indépendance de la justice est un équilibre dynamique, constamment soumis à des pressions institutionnelles, politiques, budgétaires, médiatiques et technologiques. En réponse, elle souligne l'importance de garanties structurelles fortes dans l'encadrement des rapports avec les pouvoirs exécutif et législatif, dans l'organisation de l'institution judiciaire, dans l'action collective des professionnels, dans la relation avec les médias, dans la consolidation d'une culture de l'indépendance chez les acteurs et dans les usages de l'intelligence artificielle.

Par son approche empirique, ce travail permet de saisir l'indépendance de la justice non seulement comme un principe juridique, mais également comme une réalité sociale et personnelle, à la fois vécue, située et évolutive.

Valérie Sagant est magistrate et directrice de l'Institut Robert Badinter.
Olivier Chevet est magistrat et responsable d'études et de recherches à l'Institut Robert Badinter.

Élise Laurent est titulaire d'un master en sociologie et responsable d'études et de recherches à l'Institut Robert Badinter.

Gaudens DJIHOUESSI est Enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi, membre du CREDIJ.

Ont collaboré à ces travaux :

Nicolin ASSOGBA, Anne BARTNICKI, Pénélope DUFOURT
et **Gildas NONNOU**



The independence of the judiciary in the francophone world: risks and safeguards

Study conducted by
**OLIVIER CHEVET, ÉLISE LAURENT
AND GAUDENS DJIHOUESSI**

Supervised by
VALÉRIE SAGANT

In collaboration with
**NICOLIN ASSOGBA, ANNE BARTNICKI,
PÉNÉLOPE DUFOURT
AND GILDAS NONNOU**

FOREWORD AND SUMMARY

Translated by Alpha Trad

FOREWORD

The Institut Robert Badinter (IRB) and the Centre for Research and Studies on Law and Judicial Institutions in Africa (Centre for research and studies on law and judicial institutions in Africa - CREDIJ) were invited by the Organisation internationale de la Francophonie (OIF) to contribute jointly to its work as part of its 2024–2027 programme, and in particular to the 'Renforcement de l'État de droit, des droits de l'homme et de la justice' (Strengthening the rule of law, human rights and justice) project.

CREDIJ and IRB have been tasked with producing "a general report on best practices and obstacles relating to the independence of the judiciary", with the aim of compiling the key analyses and recommendations on this subject drawn from both academia and the recommendations of international intergovernmental organisations and professionals. In addition, our work was informed by discussions with the relevant stakeholders. For this study, therefore, three types of data were used: institutional, theoretical and empirical. The empirical study was conducted through interviews with professionals working in the justice system in twelve French-speaking countries. Their input made it possible to gather information from the field and to provide additional material to support doctrinal analyses.

The findings provide a basis for reflection on the risks and safeguarding mechanisms relating to judiciary independence in Francophone countries. The French-speaking world encompasses many countries and a wide variety of legal systems and institutional frameworks. Our aim was not to describe them, but to take them into account when interpreting and contextualising the comments made by the people we interviewed. We have endeavoured to use terms that are meaningful across different legal traditions; thus, the term 'magistrates' is used to refer to both judges and prosecutors, who in some countries have the same legal status, whilst in others they are subject to entirely separate

recruitment and management procedures. We have also endeavoured to draw on a wide range of sources; however, within the scope of this study, we have been unable to do full justice to the richness and diversity of the work carried out across all French-speaking countries.

This research was carried out at the Institut Robert Badinter by Olivier Chevet and Élise Laurent, in collaboration with Anne Bartnicki and Pénélope Dufourt. At CREDIJ, it was led by Gaudens Djihouessi, Gildas Nonnou and Nicolin Assogba. It also benefited from the rigorous and constructive advice of two scientific committees: at the IRB, a committee comprising Cécile Vigour, sociologist and research director at the CNRS; Véronique Champeil-Desplats, professor of public law and vice-president of the University of Paris-Nanterre; and Valéry Turcey, First President of the Limoges Court of Appeal, who supervised the project. At CREDJI a scientific advisory board comprising Joseph Djogbénoù, a professor of law at the University of Abomey-Calavi and director of CREDIJ, and Étienne Fifatin, a retired judge and former justice of the Supreme Court of Benin provided guidance. We would also like to extend our sincere thanks to Laurent Willemez, a sociologist and lecturer at the Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, for his methodological advice, as well as to the teams at the Institute and the Centre for their contribution to the completion of the study.

Joseph DJOGBÉNOU, Director of CREDIJ

Valérie SAGANT, Director of the Institut Robert Badinter

SUMMARY

The independence of judiciary power is one of the cornerstones of the rule of law and a key indicator of the democratic quality of institutions. It has long been recognized, both in political philosophy and in modern legal instruments. Against this backdrop, Institut Robert Badinter (IRB) and the Centre for Research and Studies on Law and Judicial Institutions in Africa (Centre for research and studies on law and judicial institutions in Africa - CREDIJ) were invited by the Organisation internationale de la Francophonie (OIF) to contribute to its work as part of the 2024–2027 programme on strengthening the rule of law, human rights and justice. The two institutions have been tasked with producing a comprehensive report on best practices and obstacles to judiciary independence, based on analyses from academic research, international organisations and key players in the judiciary.

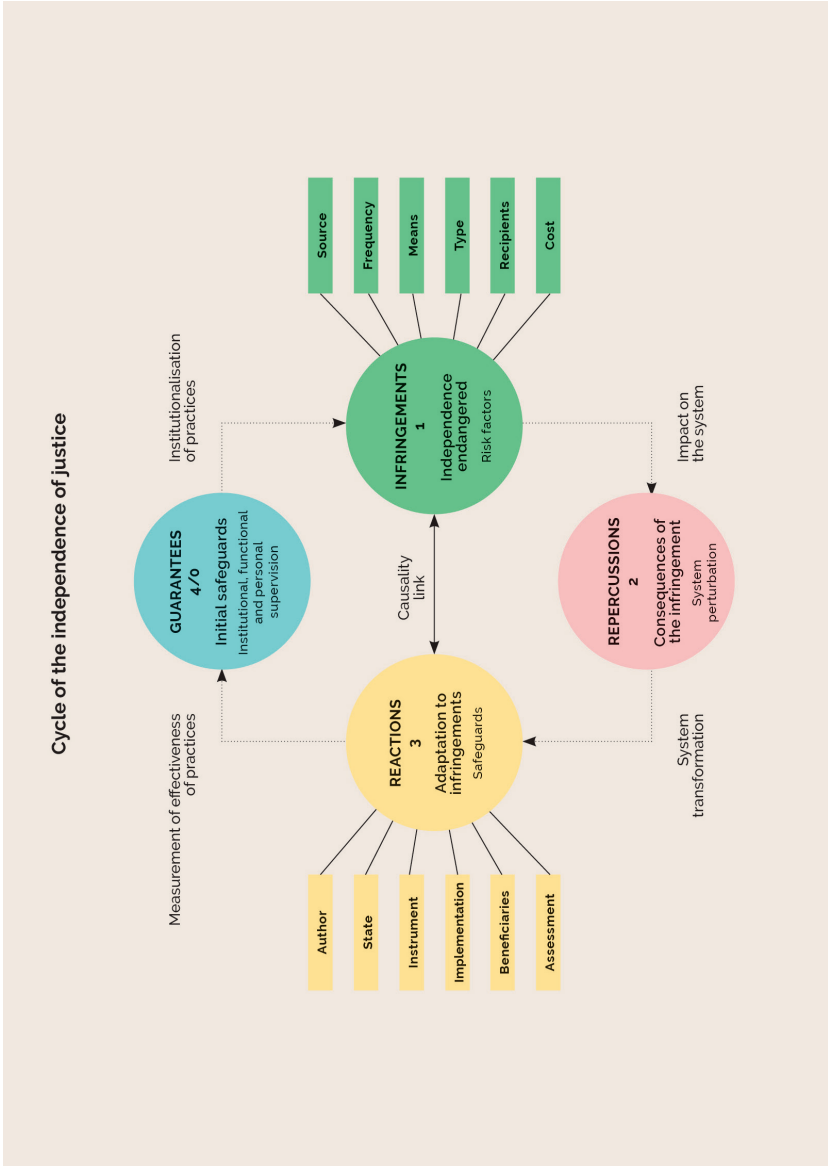
The study takes a multidisciplinary approach drawing on law, sociology and political science, as well as institutional, academic and empirical resources. Its originality lies in the incorporation of the experiences and perceptions of those involved in the judicial system. As such, interviews were carried out with judges, prosecutors and lawyers from twelve OIF member countries: Benin, Burkina Faso, France, Gabon, Luxembourg, Monaco, Quebec, the Democratic Republic of Congo, Romania, Switzerland, Chad and Tunisia.

The analyses in this study focus on the risks and safeguards that may influence judicial decisions – either directly or indirectly. Risks are understood in this context to be the conditions under which harm may occur, whilst safeguards are considered to be areas of action that make it possible to identify and implement best practices. Risks and safeguards are examined at various levels: within the institution's authority, in the functioning of the courts, and in the exercise of judges' duties. At each of these levels, three themes have been identified as the areas in which independence currently

appears to be under the greatest threat or undergoing the most significant change. The first concerns the independence of the judiciary in relation to the balance of institutional powers, a central issue in institutional literature, legal doctrine and the analyses of international organisations. The second theme concerns the relationship between the judiciary and the media, which is characterised by an ambivalent dynamic between the erosion and the protection of independence. These two themes also emerged as key findings in the study due to their significance in the perceptions of the key players we interviewed. Finally, the use of artificial intelligence represents a more forward-looking element of the risks to independence. Whilst institutional literature has addressed the subject of technological innovations to examine the changes they bring about in the functioning of the justice system, the specific impact on the independence of the judiciary has yet to be explored.

In legal and societal spheres, the independence of the judiciary – the infringements on it and the safeguards in place – is subject to a constant process of evolution and adjustment, which can be either reactive or preventive. This dynamic approach is based on three key elements: specific instances of infringements on independence, (point 1 in the diagram), their repercussions and their cost to a given system (point 2), and finally the responses of key players and their capacity to act (points 3 and 4).

Cycle of the independence of justice



This study has provided a wealth of material based on the perceptions of those involved, and on a cross-analysis of these perceptions with the scientific literature and relevant international guidelines. However, whilst the latter are fairly well developed, particularly in the field of standards, it has become apparent to us that multidisciplinary scientific research remains insufficient at national level and in terms of comparative analysis. Whilst the legal analysis of the doctrine concerning judicial institutions, their staff and their functioning is thriving, we believe that empirical research into their impact and the dynamics underlying infringements to independence needs to be strengthened. To address this need, the study proposes, in addition to qualitative analyses, a modelling tool that enables risks and safeguards to be understood in a systemic, cross-cutting and interrelated manner.

This summary aims to outline the main findings of the study, which are seen as key issues in the debate on the independence of the judiciary.

1. The organisation of the legal profession and the judiciary

The study identifies career management as a major source of pressure on magistrates, which is likely to create a climate of fear and undermine their independence and impartiality. In order to protect magistrates from arbitrary dismissal, the principle of irremovability is enshrined in international standards and incorporated into most legal systems, sometimes even elevated to constitutional status. However, this principle is sometimes circumvented by collective measures targeting certain generations of magistrates, such as lowering the retirement age or offering strong incentives to leave the judiciary. Temporary or probationary appointments also undermine independence: short, renewable terms of office or lengthy probationary periods are therefore discouraged by international standards. Independence is also undermined by more subtle measures — such as transfers, dismissals or disciplinary sanctions — which may be used to punish,

repress or, conversely, reward magistrates on the basis of their decisions. Finally, careers can be indirectly influenced by political control over appointments.

In light of these risks, the study highlights the need to strengthen the constitutional and legal framework in order to better protect the judiciary and magistrates' careers. Another safeguard lies in the management of magistrates' appointments and careers by a body that is independent of the executive and legislative branches, such as a judicial council. These bodies should have exclusive power, or the power to issue binding opinions, over all career-related decisions concerning magistrates—including appointments, appraisals, promotion, compulsory transfers, removal from office and disciplinary action—in order to prevent any political manipulation of the magistrature. It is therefore vital to ensure that these governing bodies possess the necessary independence to carry out their duties as transparently, impartially and autonomously as possible.

A second point concerns the independence of public prosecutors. Now recognised as a prerequisite for the right to a fair trial, given that their role is distinct from that of judges, their impartiality can be guaranteed by specific mechanisms without them necessarily benefiting from irremovability. The hierarchical structure is organised around two vertical lines of authority: between the political authorities and the heads of the public prosecutor's offices, and between them and the prosecutors in their teams. The scope and intensity of this control mechanism vary from country to country, particularly in individual cases. This structure poses a risk to the independence of the judiciary: instances of interference in individual cases or in decisions to drop cases demonstrate that the chain of command can be used as a channel through which the executive branch is able to exert pressure. The testimonies gathered here reveal an institutional fragility that is also likely to undermine public confidence in the justice system. Legal doctrine emphasises the structural nature of this risk, which becomes problematic when the

instructions received are not limited to matters of administrative management or general criminal policy, but relate to individual cases that may influence the decision regarding whether to prosecute. Finally, the appointment process and career management of public prosecutors also pose risks to judiciary independence.

From a statutory perspective, any discussion of the public prosecution service cannot be limited to a dichotomy between judges and prosecuting authorities. The challenge is to build an institution capable of fully carrying out its remit in compliance with human rights and the rule of law, whilst considering its history and recent developments. Institutional texts identify several safeguards: legal safeguards relating to recruitment, career progression, disciplinary matters, job security and the irremovability of prosecutors; protection against undue pressure, whether internal or external; the fight against corruption; and the strengthening of public confidence. Regarding the hierarchical structure of the Public Prosecutor's Office, it is recommended, in particular, that the scope of the administrative hierarchy be limited, that the statutory and disciplinary safeguards for prosecutors be strengthened, and that all investigations be subject to requirements regarding transparency and legal justification. A balance must therefore be struck between the independence of magistrates in the conduct of criminal proceedings and the government's authority to formulate public policy in criminal matters

2. What kind of resource management is needed to ensure the judiciary operates independently ?

The independence of the judiciary cannot be guaranteed without the allocation of sufficient resources. Budgetary issues have a direct impact on the quality, speed and accessibility of justice, as well as on respect for fundamental rights. Consequently, budgetary shortfalls or instability can influence the outcome of court cases by limiting the effective conditions under which judges can carry out their duties. A lack of resources creates structural vulnerabilities, limits

procedural options and undermines the independence of the judiciary. Furthermore, budgetary shortfalls sometimes lead to increased reliance on judges in temporary posts, who are often recruited through less rigorous procedures and subject to renewal rules that may leave them more vulnerable to outside influence. The budgetary risk relates to the level of funding, the financial autonomy of the judiciary and the allocation and distribution of resources. Under-resourcing is a multi-faceted risk factor incorporating the amount of funding allocated, the degree of financial independence, and the optimal allocation of resources. The inadequate remuneration of magistrates, which is directly linked to budgetary issues, constitutes another risk by making them more susceptible to the influence of third parties. The interviews also reveal the lack of staff and material resources, which sometimes prevents judges from carrying out their duties properly. Given the heavy workload, magistrates are sometimes subject to pressure to increase productivity, which can affect their decision-making process, their composure, the quality of their judgements, the satisfaction of those subject to the legal process, and even the legitimacy of the entire justice system. Finally, the independence of the judiciary also depends on the institutional organisation of judicial bodies: for example, the institutional affiliation of the criminal investigation service to the Ministry of Justice or directly to the judiciary is currently under discussion in several countries and is regarded as a means of ensuring the effectiveness and independence of investigations.

The availability of material, human and financial resources is therefore a key factor in determining the operational independence of the judiciary. Adequate and stable resources enable magistrates to carry out their duties calmly and impartially. The constitutional role of the judiciary and its part in safeguarding the rule of law justify the introduction of specific budgetary mechanisms to ensure this stability is achieved. One safeguard is therefore to allocate a sufficient proportion of national budgets to the functioning of the justice system in order to provide it with the resources necessary

to carry out its duties. Several approaches are suggested to achieve this objective: the adoption of multi-annual budgetary planning laws, the setting of a minimum percentage of the state budget to be allocated to the justice system, and even the enshrinement in the constitution of principles relating to its funding.

Beyond the level of funding, budgetary autonomy lies at the very foundation of other safeguards by removing the executive branch's influence over the functioning of the courts. It assumes that the courts have a genuine say in the decision-making, drafting and management of their budgets to ensure they have the resources they need to operate. Many reforms therefore recommend that the management of judicial budgets be entrusted to the judiciary itself or to an independent body: either that the courts submit their budgetary requirements directly to the financial authority; or that these proposals are channelled through the executive authority responsible for judicial affairs or even submitted directly by the courts themselves. It is also important to limit the ability of the executive and legislative branches to exert pressure on the judiciary through budgetary decisions. Funding mechanisms can be exploited to steer judicial action in line with government priorities, particularly in politically polarised contexts. Conversely, complete financial autonomy could enable certain judicial institutions to evade legitimate reforms and reasonable demands for accountability and performance. Finally, the allocation of resources should be based on transparent criteria, negotiated with key players in the judiciary, striking a balance between quantitative and qualitative indicators to reconcile the requirements of sound public administration with the preservation of independence.

3. The independence of the judiciary in relation to the media

In addition to legal and institutional risks, media-related factors also undermine the independence of the judiciary. The term 'media' is used here to refer to all the players and

channels involved in the production and dissemination of messages to the public, both in terms of information and communication. The media play a vital role in the functioning of democracy, as they help to foster an understanding of the role of the judiciary, highlight the pressures placed on the institution, and contribute to the debate on the relationship between the different authorities and reforms to the judicial system. Safeguarding the media's freedom of expression is therefore a key issue in upholding the independence of the judiciary.

However, certain media-related risks have been identified, notably smear campaigns against the institution and personal attacks on magistrates, whether launched by journalists themselves or by institutional or political figures. Whilst the justice system must be open to legitimate public criticism, the interviews reveal a risk that the judiciary and its members could be discredited. Publicly named attacks in the media have an even greater impact on the independence of the judiciary or the impartiality of judges when the latter fear threats or reprisals. More broadly, the media can contribute to fostering a climate of mistrust towards the justice system overall by suggesting that certain decisions are driven by ulterior motives or external influences. Beyond this risk, media attacks on the judiciary also serve, in some cases, to pave the way for a refusal to enforce court rulings.

Furthermore, the disconnect between the fast-paced, immediate nature of the media and the pace of the justice system, which involves a lengthy process of analysis, investigation and deliberation, gives rise to another, more diffuse risk: that of the judge potentially internalising the criticism or emotions circulating in the media. The quality of information may constitute another identified risk factor, stemming from a potential lack of understanding of how the judicial system operates, a lack of rigour in the handling of cases, or even overt bias. Finally, financial and political concentration of the media can undermine the independence of the judiciary, with the risk of a single, biased media narrative. The conver-

gence of economic, political and media powers facilitates the emergence of a more powerful influence, capable of disseminating narratives regarding the judiciary and legal professionals.

Given their viral nature, social media can be another risk factor. They speed up the dissemination of information and the expression of views and opinions. Some of those we interviewed see them as a means of exerting social pressure on the judiciary. This pressure is not restricted to the profession, but is felt on a personal level, as criticism on social media is often personalised and may even be directed specifically at the magistrate in question, via their personal account. Furthermore, the ability to post comments anonymously may be an aggravating factor.

Mechanisms to respond to these various media-related risks operate on several levels: through the development or strengthening of institutional judicial communication; through the implementation by the judiciary and other institutions of preventive and awareness-raising initiatives aimed at the general public; and through legislative regulation of the media. First and foremost, professionalising judicial communication appears to be essential, both in terms of establishing a comprehensive institutional communication strategy and in terms of the framework governing public statements made by the various stakeholders within the justice system. One safeguard lies in establishing a preventive and proactive approach to communication, rather than one that is merely reactive or defensive in the event of a crisis. The judiciary must anticipate media and public demands. Furthermore, beyond court rulings and legal proceedings, communicating on all the activities of the judiciary by providing accurate information on how it operates is identified as a factor that helps safeguard its independence. The appointment of 'spokespeople' or magistrates specifically tasked with communications within the courts is, in fact, recommended by various bodies. This involves training magistrates whose expertise does not necessarily fit within the conventional norms of communication in the media or political realm. Creating dedicated judicial

communications units appears to be a useful way of managing public statements more effectively. Similarly, creating judicial communication observatories opens up a promising avenue for developing a common methodology for the courts, and indeed at a supranational level.

The educational response, for its part, serves as a second proactive safeguarding measure for the institution. Judicial institutions are encouraged to develop specific awareness-raising and civic education initiatives aimed at different audiences (the general public, students, schoolchildren and community groups). Various initiatives have been identified, including meetings and discussions between students, judges and solicitors; court hearings open to school groups; open days for the general public; visits by judges to schools; legal education competitions, etc. By promoting a better understanding of the law, legal procedures and the role of the justice system in society, these activities facilitate contact with the wider public, enhance the transparency of the justice system and can increase public confidence in the institution. Educational awareness-raising initiatives are based on the development of knowledge, rather than merely the dissemination of information, and contribute to the development of a national culture of judicial independence. Furthermore, academic discourse, as well as educational and cultural players, all contribute to legitimising the institution. This safeguard calls for us to look beyond the narrow focus on protecting the justice system itself and to reposition the independence of the institution within the broader defence of the rule of law ecosystem and its various stakeholders, drawing in particular on civic and intellectual awareness as a means of safeguarding.

4. The importance of collective action in safeguarding independence

To address the various regulatory, media-related and operational risks mentioned above, the study highlights the importance of collective protection provided by professional

bodies or trade unions. Organisations have a role to play in safeguarding the independence of the institution and the judiciary. Several of the accounts gathered highlight the vital role played by magistrates' organisations in safeguarding the institution and the judiciary, particularly through statements in defence of independence. This defence also applies to professional bodies representing other legal professions, such as lawyers.

International organisations recognise that the independence of judges and the judiciary cannot be fully guaranteed without **structured collective action**, led by legitimate institutions and professional organisations. **In the opinion of to several respondents, a judge should not rely solely on their own defence, but should** draw on mediating bodies, **whether these be judicial governance bodies, such as judicial councils, or trade unions**. Professional organisations and associations established at national and international level have a positive role to play in terms of mobilisation and safeguarding, by engaging with or informing supranational bodies on specific issues, thereby ensuring that infringements receive attention beyond the national level.

5. The independence of individual judges: defending the institution and defending oneself

Approaching the independence of the judiciary from the perspective of the individual makes it possible to identify risks and safeguards based on the experiences of legal professionals, both in the course of their duties and in their public statements. Individual independence is not merely a formal, standardised obligation: it is also a professional attitude, a process-oriented mindset that is built up and develops through experience and one's career journey.

Magistrates face various forms of abuse. They may be subject to various forms of pressure: political pressure aimed at influencing their decisions or exerted following the delivery of judgements; pressure exerted through disciplinary

proceedings or via career management. The study reveals instances where disciplinary proceedings are perceived by magistrates to be unfair following their criticism of public policies or judicial reforms. In such cases, the use of disciplinary power is seen as a means of intimidation or silencing. Another form of individual discrimination lies in hierarchical influence, particularly in relation to career management, remuneration or, more indirectly, the decision-making process. The research highlights the delicate balance that must be maintained between the administrative powers of court presidents and the need to avoid any undue influence on judicial decisions. Finally, physical assaults and attempts at bribery are, of course, individual risk factors.

Several safeguards are highlighted to offset these individual risks. Collegiality is, first and foremost, an important safeguard: it helps to limit both external influences on judicial decisions and magistrates' individual biases. Clarifying the powers of court presidents to prevent any direct or indirect interference in the judicial decision-making process is a vital second lever.

In the media, guaranteeing judges' freedom of expression is regarded as an important safeguard. The challenge is to reconcile the duty of confidentiality with the requirements of impartiality and independence. With this in mind, clarifying the ethical rules governing magistrates' presence and speech on social media would help to ensure that these platforms are used as a more controlled space for public communication, thereby preserving public confidence in the justice system. In addition, another key factor is the institutional support – from supervisory authorities, judicial councils and professional organisations – provided to magistrates who are the target of personal attacks, with a view to ensuring their public defence, raising awareness of their situation and strengthening mediation and protection mechanisms.

Finally, when dealing with the parties, safeguarding the independence of the judge depends on strengthening professional ethics and a sense of independence throughout

a judge's career. This involves strengthening measures to support and provide guidance to judges, by adapting initial and continuing training to reflect evolving contemporary challenges. These training programmes would benefit from moving towards an interdisciplinary professional approach that incorporates a range of skills (budgetary management, leadership, the use of artificial intelligence or social media) as well as non-legal knowledge in the areas of sociology, psychology or criminology. The aim is to strengthen the culture of independence and integrity among magistrates and to reinforce the requirements of impartiality. Other safeguards lie in the development of professional exchanges between magistrates: peer education, intervision and supervision schemes encourage the collective analysis of practices and the sharing of experiences. Finally, ensuring the well-being of those working in the judiciary is a prerequisite for their personal independence. It requires decent working conditions, fair pay, individual support measures, and institutional mechanisms for safeguarding and for physical or psychological protection against threats.

6. The independence of the judiciary in the face of the challenges posed by artificial intelligence

This forward-looking perspective, which considers the challenges posed by artificial intelligence to the independence of the judiciary, is divided into two parts. Firstly, it will consider a structural approach to AI, linked to the issue of technological sovereignty within judicial institutions. The lack of technological sovereignty in the use of AI systems poses a risk to the institution. The use of models developed abroad and trained on homogeneous datasets may lead to increased technological dependence and insufficient control over access to national legal data. Furthermore, certain technological tools are sometimes ill-suited to the specific characteristics of national legal systems, which limits their relevance in the judicial sphere and may lead to the law being interpreted or applied incorrectly. Finally, the use of systems based on the analysis of case law data carries a risk of a shift in case

law when systemic biases present in the data or models gradually influence the interpretative direction of the law.

The study identifies several potential safeguards to address these risks. The first involves establishing governance structures specifically for the judicial applications of artificial intelligence, to ensure their institutional framework, ethical supervision and compliance with the principles of independence and the proper administration of justice. A second avenue lies in speeding up the digitisation of national legal collections, particularly legislation and case law. This initiative aims to support the development of AI-based legal services and the creation of reliable tools for accessing and analysing national laws. Safeguarding the independence of the judiciary also requires the development of a culture of assessing AI tools. This involves analysing their impact on the functioning of the courts, professional practices and the safeguards for the independence of the judiciary. Finally, another approach involves prioritising sovereign digital infrastructure for the use of artificial intelligence in the judiciary, to ensure control over sensitive judicial data, limit technological dependencies and strengthen the security and confidentiality of systems. The second point concerns the use of artificial intelligence in the judicial sector. These practices pose a number of risks, particularly in relation to the filtering of information or the production of inaccurate or biased results due to the training data. The quality of the information used in the decision-making process would then be compromised by these limitations. Another risk relates to the delegation of decision-making. The increasing use of these tools may lead to judges becoming reliant on algorithmic recommendations, with the risk that algorithmic analysis will gradually replace the judge's own judgement.

Several safeguarding factors have been identified. Firstly, the focus should be on artificial intelligence systems whose impact on judicial decision-making remains limited, to preserve the judge's ability to make their own decisions and to reduce the risk of influencing judicial reasoning. Another

safeguard involves establishing a framework for assessing the risk of influence prior to integrating an artificial intelligence system into a decision-making process, to identify potential infringements on independence and put the necessary safeguards in place. It is also important to ensure effective human oversight in the use of AI systems by ensuring that human intervention remains decisive in interpreting results and in the final decision. Finally, the use of artificial intelligence must comply with the adversarial principle so that the parties can be made aware of, discuss and challenge the findings produced by algorithmic tools that may influence the court's decision.

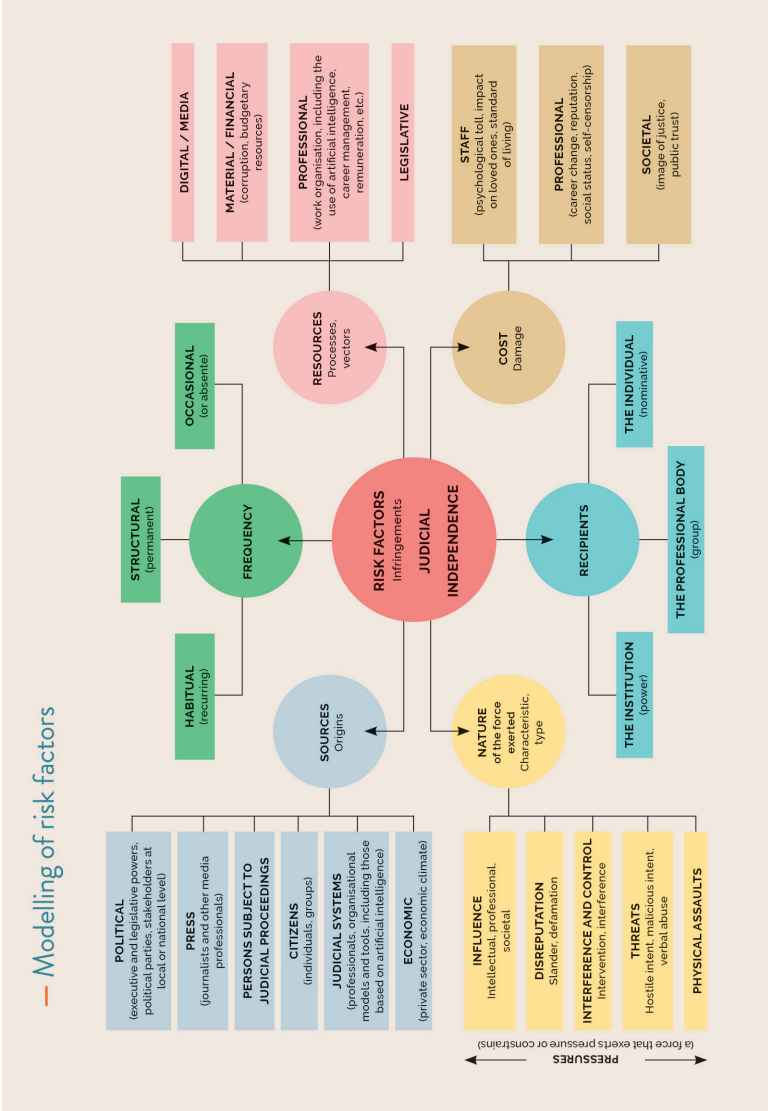
7. Modelling: a practical tool for analysing problems and best practices

Although enshrined in constitutional and international law, the independence of the judiciary remains exposed to persistent and recurring threats. Contemporary societal changes transform the kinds of influence to which the justice system is exposed. Given the diversity and complexity of risk factors, safeguarding mechanisms must be designed to be flexible and adaptable to an evolving situation. In addition to the qualitative analyses presented in the study, it became apparent that a fresh perspective on these phenomena was needed. The model developed in the final section of the report therefore serves as an analytical tool for understanding infringements and protective measures in a systematic, cross-cutting and interrelated manner. It highlights the structure of an infringement or a protective measure by analysing its various components.

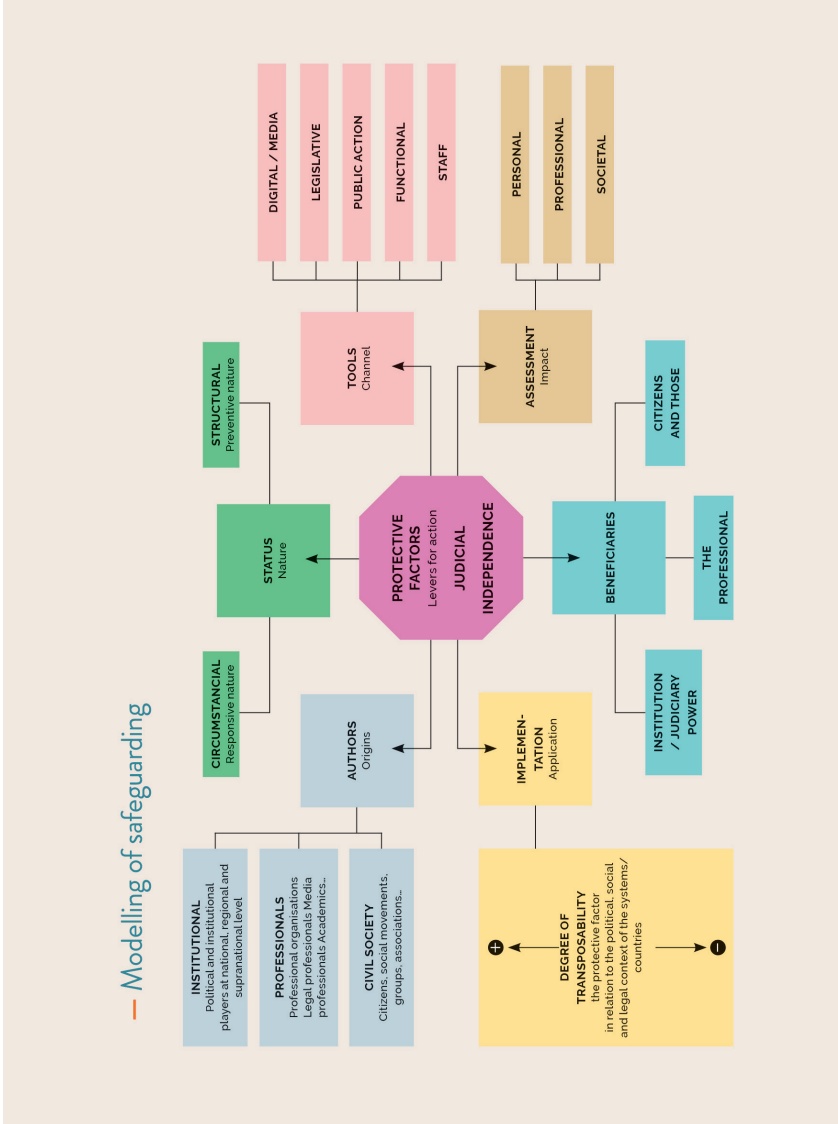
Regarding risk factors, the analysis examines, in particular, their source, frequency, the channels through which they manifest themselves, the nature and intensity of the pressures exerted, the parties affected, and the resulting damage caused. Regarding safeguarding factors, it examines the players responsible for the measures, whether the protection is structural or cyclical in nature, the instruments employed,

how they are implemented, the intended beneficiaries, and the assessment of their impact on the level of independence. This modelling has two objectives. The first is to improve the identification and understanding of risks and safeguards, the detection of both weak and strong signals, and the structuring institutional assessments. The second aims to promote knowledge sharing. Designed as a diagnostic and assessment tool, the models provide a common analytical framework for developing comparative approaches at regional or international level. They make it easier to compare legal systems and share experiences. In the French-speaking world, this tool can help strengthen cooperation between judicial institutions, researchers and legal professionals.

Modelling A: risk factors



Modelling B: safeguarding factors



This study into the independence of the judiciary in the French-speaking world highlights new areas where further research is needed. In particular, it calls for more targeted empirical research, whether focusing on specific geographical areas, particular professions or specific segments of the judicial system. Several areas of research also merit further investigation, such as magistrates' perception of infringements, the long-term effects of institutional reforms, developments in safeguarding mechanisms, the practical impact of digital technologies on the role of judges, and the independence of the judiciary as viewed through the eyes of lawyers.

Quantitative surveys would make it possible to cover a much larger sample in relation to the work undertaken in this study. They would also provide an opportunity to gauge, for example, judges' sense of independence at a national level, or the general public's perception of the independence of the judiciary, or any perceived infringements thereof.

Finally, the proposed model would benefit from being tested and refined through reflective use by the stakeholders themselves and through further research: incorporating the temporal dimension, and the cumulative, direct or indirect nature of infringements and safeguarding measures. It could also be used to assess the context-specific severity of an infringement by combining descriptive and evaluative elements, and could serve as a basis for considering the development of a risk barometer based on these new findings.

The independence of the judiciary in the francophone world: risks and safeguards

Although widely enshrined in constitutional and international texts, the independence of the judiciary remains exposed to persistent and recurring weaknesses. Contemporary societal changes are contributing to a corresponding shift in the forms of influence to which the judiciary is exposed, requiring evolving safeguarding processes. Building on this observation, this study takes a multidisciplinary approach to examine the risk and safeguarding factors that tend to undermine or strengthen the independence of judicial systems in the French-speaking world.

The study highlights that the independence of the judiciary is a dynamic balance, constantly subject to institutional, political, budgetary, media and technological pressures. In response, it emphasises the importance of robust structural safeguards in governing relations with the executive and legislative branches, in the organisation of the judiciary, in the collective action of legal professionals, in relations with the media, in fostering a culture of independence among those involved, and in the use of artificial intelligence.

Thanks to its empirical approach, this study views the independence of the judiciary not only as a legal principle, but also as a social and personal reality that is experienced, context-dependent and constantly evolving.

Valérie Sagant is a magistrate and director of the Institut Robert Badinter.

Olivier Chevet is a magistrate and head of studies and research at the Institut Robert Badinter.

Elise Laurent holds a Master's degree in sociology and is head of studies and research at the Institut Robert Badinter.

Gaudens DJIHOUESSI is a lecturer and researcher at the University of Abomey-Calavi and a member of CREDIJ.

The following people also contributed to this work:

Nicolin ASSOGBA, Anne BARTNICKI, Pénélope DUFORT and Gildas NONNOU



La independencia de la justicia en el espacio francófono: factores de riesgo y de protección

Un estudio realizado por
**OLIVIER CHEVET, ÉLISE LAURENT
Y GAUDENS DJIHOUESSI**

Bajo la dirección de
VALÉRIE SAGANT

En colaboración con
**NICOLIN ASSOGBA, ANNE BARTNICKI,
PÉNÉLOPE DUFOURT
Y GILDAS NONNOU**

PREFACIO Y RESUMEN

Traducido por Alpha Trad

PRÓLOGO

La Organización Internacional de la Francofonía pidió al Instituto Robert Badinter (IRB) y al Centro de Investigaciones y Estudios sobre Derecho e Instituciones Judiciales en África (CREDIJ) que colaboraran en sus trabajos dentro del marco de su programa de 2024-2027, en particular en su proyecto denominado «Fortalecimiento del Estado de derecho, los derechos humanos y la justicia».

Se encargó a ambos centros que elaboraran «un informe general sobre las buenas prácticas y los obstáculos en materia de independencia de la justicia», destinado a recopilar los principales análisis y recomendaciones al respecto, tanto del ámbito académico como de las recomendaciones de las organizaciones internacionales intergubernamentales o profesionales. Además, en nuestro trabajo nos hemos basado en conversaciones con los actores implicados. Para este estudio, se han movilizado tres niveles de recursos para el diálogo: datos institucionales, teóricos y empíricos. El enfoque empírico se realizó mediante entrevistas realizadas a profesionales del ámbito judicial en doce países del espacio francófono. Gracias a estas entrevistas se recopiló información sobre el terreno y se obtuvo material complementario para los análisis doctrinales. Los resultados permiten fundamentar una reflexión sobre los factores de riesgo y de protección relativos a la independencia de la justicia en los países de la Francofonía.

El espacio francófono abarca un importante número de países y una gran variedad de sistemas jurídicos y realidades institucionales. Nuestro objetivo no era describirlos, sino tenerlos en cuenta a la hora de comprender y contextualizar las declaraciones de las personas entrevistadas. Nos hemos esforzado por emplear términos que tengan sentido en las diferentes tradiciones jurídicas. De este modo, el término «magistrados» o «magistradas» se emplea para designar tanto a los jueces como a los fiscales, que en algunos países tienen un mismo estatuto común y en otros tienen moda-

lidades de contratación y gestión totalmente separadas. Hemos intentado recurrir a una gran variedad de fuentes, aunque en el marco del presente estudio, no hemos podido reflejar toda la riqueza y diversidad de los trabajos realizados en todos los países de la francofonía.

Estos trabajos han sido realizados en el Instituto Robert Badinter por Olivier Chevet y Élise Laurent, con la colaboración de Anne Bartnicki y Pénélope Dufourt. En el CREDIJ, han estado dirigidos por Gaudens Djihouessi, Gildas Nonnou y Nicolin Assogba. Han contado con las opiniones rigurosas y constructivas de dos comités científicos: por parte del IRB, un comité compuesto por Cécile Vigour, socióloga y directora de investigación en el CNRS; Véronique Champeil-Desplats, profesora de Derecho Público y vicepresidenta de la Universidad de Paris-Nanterre, y Valéry Turcey, presidente del Tribunal de Apelación de Limoges, quienes han seguido el proyecto. Por parte del CREDIJ, ha participado un consejo científico compuesto por Joseph Djogbénu, catedrático de las facultades de Derecho, profesor de la Universidad de Abomey-Calavi y director del CREDIJ, y por Étienne Fifatin, magistrado jubilado y antiguo asesor del Tribunal Supremo de Benín. También queremos expresar nuestro agradecimiento a Laurent Willemez, sociólogo y profesor de la Universidad de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, por sus consejos metodológicos, así como a los equipos del Instituto y del Centro por su contribución a la finalización del estudio.

Joseph DJOGBÉNOU, director del CREDIJ

Valérie Sagant, Directora del Instituto Robert Badinter

SÍNTESIS

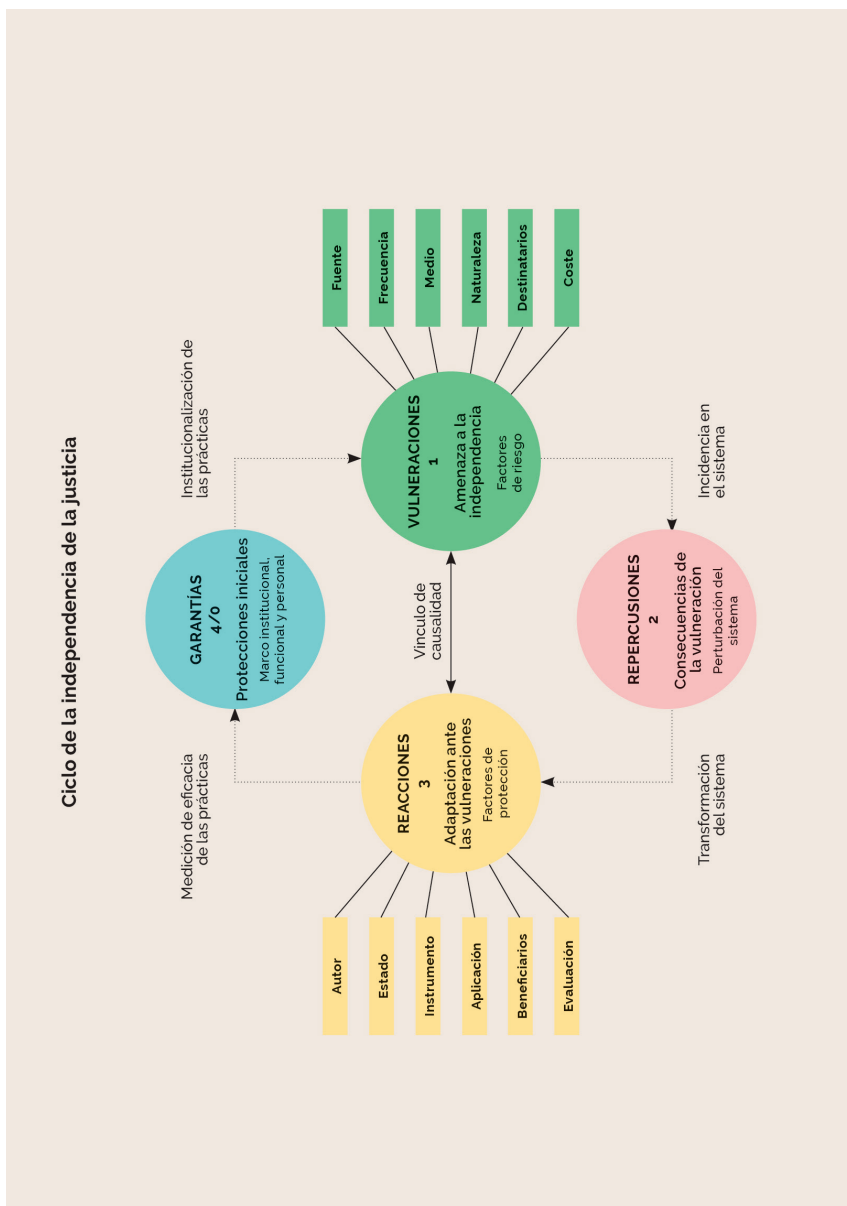
La independencia del poder judicial constituye uno de los pilares del Estado de derecho y un criterio esencial para evaluar la calidad democrática de las instituciones. Este principio se consolidó hace mucho tiempo en la filosofía política y en los instrumentos jurídicos modernos. En este contexto, la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) encargó al Instituto Robert Badinter (IRB) y al Centro de Investigaciones y Estudios sobre Derecho e Instituciones Judiciales en África (CREDIJ) que participaran en su programa de 2024-2027 dedicado al fortalecimiento del Estado de derecho, los derechos humanos y la justicia. Ambas instituciones fueron encargadas de elaborar un informe general sobre las buenas prácticas y los obstáculos para la independencia de la justicia, basado en el análisis de investigaciones académicas, organizaciones internacionales y actores judiciales. El estudio adopta un enfoque multidisciplinar que integra el derecho, la sociología y las ciencias políticas, así como recursos institucionales, académicos y empíricos. Su originalidad radica en la integración de la experiencia y las percepciones de los actores judiciales. A tal fin, se han realizado entrevistas a jueces, fiscales y abogados de doce países miembros de la OIF: Benín, Burkina Faso, Francia, Gabón, Luxemburgo, Mónaco, Quebec, República Democrática del Congo, Rumanía, Suiza, Chad y Túnez.

Los análisis del presente estudio se centran en los factores de riesgo y de protección que pueden afectar a la decisión judicial, tanto de forma directa como indirecta. Los factores de riesgo se entienden como las condiciones que permiten que se produzcan vulneraciones, mientras que los factores de protección se definen como ámbitos de actuación que permiten la búsqueda y la aplicación de buenas prácticas. Estos factores se estudian a diferentes niveles: en la autoridad de la institución, en el funcionamiento de los tribunales y en

el ejercicio de la función de los jueces. En cada uno de estos niveles, se han seleccionado tres temas que actualmente parecen estar más amenazados o en proceso de cambio. El primero se refiere a la independencia de la justicia en relación con el equilibrio de los poderes institucionales, cuestión central en la literatura institucional, la doctrina y los análisis de las organizaciones internacionales. El segundo tema se centra en las relaciones entre la justicia y el poder mediático, que se caracterizan por una dinámica ambivalente entre el debilitamiento y la protección de la independencia. Estos dos temas también se han impuesto en el estudio debido a su importancia en las percepciones de los actores entrevistados. Por último, el uso de la inteligencia artificial constituye una dimensión más prospectiva de los riesgos que pesan sobre la independencia. Aunque la literatura institucional ha abordado el tema de las innovaciones tecnológicas para cuestionar las transformaciones que éstas provocan en el funcionamiento de la justicia, el impacto específico sobre la independencia de la justicia como tal aún queda por explorar.

En los ámbitos jurídico y social, la independencia de la justicia —sus vulneraciones y sus protecciones— forma parte de un proceso permanente de evolución y ajuste, tanto reactivo como preventivo. Este enfoque dinámico se basa en tres dimensiones: las situaciones concretas de vulneración de la independencia (punto 1 del esquema), sus repercusiones y su coste para un sistema determinado (punto 2) y, por último, las reacciones de los actores y sus capacidades de acción (puntos 3 y 4).

Ciclo de independencia de la justicia



Este estudio ha permitido recopilar una gran cantidad de información a partir de las percepciones de los participantes y de su análisis en relación con la literatura científica y las recomendaciones internacionales en la materia. No obstante, aunque éstas últimas están bastante desarrolladas, especialmente en el ámbito normativo, hemos tenido la impresión de que los trabajos científicos multidisciplinares siguen siendo insuficientes a escala nacional, al igual que en el análisis comparativo. Aunque el análisis jurídico de la doctrina relativa a las instituciones de justicia, su personal y su funcionamiento es abundante, consideramos que el estudio empírico de sus impactos y de las dinámicas que atentan contra la independencia debe reforzarse. Para responder a esta necesidad, y como complemento de los análisis cualitativos, el estudio propone un instrumento de modelización que permita abordar los factores de riesgo y de protección de manera sistémica, transversal y conjunta.

El objetivo de este resumen es exponer los principales resultados del estudio, que se perfilan como cuestiones determinantes en la reflexión sobre la independencia de la justicia.

1. Organización de la profesión y de la institución judicial

El estudio identifica la gestión de las carreras como una importante fuente de presión sobre los magistrados, que puede crear un clima de temor y debilitar su independencia e imparcialidad. Con el fin de proteger a los magistrados de un poder de destitución arbitrario, el principio de inamovilidad está recogido en las normas internacionales y consagrado en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, a veces incluso elevado al rango constitucional. Sin embargo, este principio se elude a veces mediante medidas colectivas dirigidas a determinadas generaciones de jueces, como la reducción de la edad de jubilación o fuertes incentivos para abandonar la magistratura. Los nombramientos temporales o en período de prueba también debilitan la independencia, por lo que las normas internacionales desaconsejan los mandatos cortos, renovables o los largos períodos de prueba. La in-

dependencia también se ve afectada por instrumentos más sutiles, como los traslados, las destituciones o las sanciones disciplinarias, que pueden utilizarse para sancionar, reprimir o, por el contrario, distinguir a los jueces en función de sus decisiones. Por último, las carreras pueden verse influidas indirectamente por el control político de los nombramientos.

Ante estos riesgos, el estudio destaca la necesidad de reforzar el marco constitucional y legal para proteger mejor la institución judicial y la carrera de los magistrados. Otro factor de protección es la gestión del nombramiento y la carrera de los jueces por parte de una instancia independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, como un consejo de justicia. Estos órganos deberían tener competencia exclusiva, o un poder de dictamen vinculante, sobre el conjunto de las decisiones relativas a la trayectoria de los magistrados de carrera —nombramiento, evaluación, ascenso, traslado no consentido, destitución y medidas disciplinarias— para evitar la instrumentalización política de la magistratura. Queda por garantizar las cualidades de independencia intrínsecas a estos órganos de gestión, para que puedan cumplir sus cometidos de la manera más transparente, imparcial y autónoma posible.

Un segundo punto se refiere a la independencia de los magistrados del ministerio público. Reconocida actualmente como una condición del derecho a un procedimiento justo, debido a que su función es distinta a la de los jueces, su imparcialidad puede garantizarse mediante mecanismos específicos sin que necesariamente gocen de inamovilidad. El principio jerárquico se articula en torno a dos ejes verticales: entre la autoridad política y los fiscales generales, y entre éstos y los magistrados de sus equipos. Según los países, la intensidad y el alcance de este control varían, especialmente en los casos individuales. Esta organización constituye un factor de riesgo para la independencia de la justicia: los casos de injerencia en casos individuales o en las órdenes de archivo revelan que la cadena jerárquica puede constituir un canal de presión del poder ejecutivo. Los

testimonios recabados ponen de relieve aquí una fragilidad institucional susceptible de afectar asimismo a la confianza del público en la justicia. La doctrina subraya el carácter estructural de este riesgo, que se vuelve problemático cuando las instrucciones recibidas no se limitan a cuestiones de gestión administrativa o de política penal general, sino que se refieren a casos individuales, susceptibles de influir en la decisión de continuar el procedimiento o no. Por último, el modo de nombramiento y la gestión de la carrera de los magistrados de la fiscalía constituyen también factores de riesgo para la independencia.

Desde un punto de vista estatutario, la reflexión sobre el Ministerio Público no puede limitarse a una oposición entre jueces y autoridades de la acusación. El desafío consiste en construir una institución capaz de ejercer plenamente sus funciones respetando la ley y el Estado de derecho, sin olvidar su historia y sus recientes evoluciones. Los textos institucionales identifican varios factores de protección: garantías jurídicas relativas a la contratación, la carrera profesional, la disciplina, la seguridad en el empleo o la inamovilidad de los fiscales, la protección contra cualquier presión indebida, interna o externa; la lucha contra la corrupción y el refuerzo de la confianza del público. En lo que respecta a la estructura jerárquica del Ministerio Público, se recomienda limitar el alcance de la jerarquía administrativa, reforzar las garantías estatutarias y disciplinarias de los fiscales y enmarcar toda instrucción en requisitos de transparencia y motivación jurídica. Por lo tanto, debe encontrarse un equilibrio entre la independencia de los magistrados en el ejercicio de la acción pública y la competencia del Gobierno para definir una política pública en materia penal.

2. ¿Cómo deben gestionarse los recursos para garantizar un funcionamiento independiente de la justicia?

La independencia de la justicia no puede garantizarse sin una asignación de recursos suficientes. La cuestión presupuestaria repercute directamente en la calidad, la celeridad y la accesi-

bilidad de la justicia, así como en el respeto de los derechos fundamentales. Además, la falta de recursos o la inestabilidad presupuestaria pueden influir en el resultado de los juicios al limitar las condiciones en las que se ejerce la función judicial. La falta de recursos crea vulnerabilidades estructurales, reduce las opciones procesales y debilita la independencia judicial. Además, las insuficiencias presupuestarias hacen que se recurre más a jueces que ocupan puestos temporales, a menudo contratados mediante mecanismos menos estrictos y sujetos a normas de renovación que pueden exponerlos en mayor medida a influencias. El riesgo presupuestario afecta tanto al nivel de recursos, como a la autonomía financiera de la justicia y a la distribución de los medios. La insuficiencia de recursos es un factor de riesgo multidimensional que afecta a la cuantía de los medios asignados, al grado de independencia financiera y a la distribución óptima de los medios asignados. La remuneración insuficiente de los magistrados, que está directamente relacionada con la cuestión presupuestaria, constituye otro factor de riesgo, ya que los expone de manera más sensible a la influencia de terceros. Las entrevistas mencionan asimismo la falta de personal y de medios materiales, lo que a veces impide que los jueces desempeñen correctamente sus funciones. En un contexto de sobrecarga de trabajo, los magistrados se ven sometidos a veces a una presión para ser más productivos que puede alterar las condiciones en las que toma sus decisiones, su serenidad, la calidad de las sentencias, la satisfacción de los ciudadanos que acuden a la justicia y la legitimidad de ésta. Por último, la independencia de la justicia también depende de la organización institucional de los actores judiciales. Por ejemplo, la adscripción institucional de la policía judicial al Ministerio de Justicia o directamente a la autoridad judicial es, por otra parte, objeto de debate en varios países y se considera un medio para garantizar la eficacia y la independencia de las investigaciones.

Por tanto, la disponibilidad de recursos materiales, humanos y financieros es un factor determinante esencial de la independencia funcional de la justicia. La existencia de recursos

suficientes y estables permite que los magistrados ejerzan sus funciones con serenidad e imparcialidad. La misión constitucional de la justicia y su papel en la protección del Estado de derecho justifican la implantación de mecanismos presupuestarios específicos que garanticen dicha estabilidad. Así pues, un factor de protección consiste en destinar una parte suficiente de los presupuestos nacionales al funcionamiento de la justicia para proporcionarle los medios necesarios para el ejercicio de sus funciones. Para alcanzar este objetivo, se plantean varias vías: la adopción de leyes de programación presupuestaria plurianual, la fijación de un porcentaje mínimo del presupuesto estatal destinado a la justicia, o incluso la constitucionalización de principios relativos a su financiación.

Además de la cuantía de los recursos, la autonomía presupuestaria constituye la base misma de las demás garantías, al alejar la influencia del poder ejecutivo sobre el funcionamiento de los tribunales. Implica que los órganos jurisdiccionales jueguen un papel real en la decisión, la elaboración y la gestión de su presupuesto, en aras de garantizar sus medios de funcionamiento. Por lo tanto, numerosas reformas recomiendan que la gestión de los créditos judiciales se confíe al propio poder judicial o a un órgano independiente: tanto si los tribunales formulan sus necesidades presupuestarias directamente ante la autoridad encargada de las finanzas, como si estas propuestas pasan por la autoridad ejecutiva responsable de los asuntos judiciales, o incluso si son presentadas directamente por los propios tribunales. Asimismo, conviene limitar la capacidad de los poderes ejecutivo y legislativo para ejercer presiones sobre la justicia a través de las decisiones presupuestarias. De hecho, los mecanismos de financiación pueden utilizarse para orientar la acción judicial según las prioridades gubernamentales, sobre todo en contextos políticamente polarizados. Por el contrario, una autonomía financiera total podría permitir que algunas instituciones judiciales eludieran reformas legítimas y exigencias razonables de rendición de cuentas y eficacia. Por último, la asignación de recursos debería basarse en criterios

transparentes, negociados con los actores judiciales, que equilibren indicadores cuantitativos y cualitativos con el objetivo de conciliar las exigencias de una buena gestión pública y la preservación de la independencia.

3. La independencia de la justicia frente a los medios de comunicación

Además de los riesgos jurídicos o institucionales, los factores mediáticos también debilitan la independencia de la justicia. Por medios de comunicación se entiende aquí el conjunto de actores y canales de producción y difusión de mensajes al público, tanto informativos como comunicativos. Los medios de comunicación desempeñan un papel esencial en el funcionamiento democrático, ya que contribuyen a la comprensión del papel de la justicia, revelan las presiones ejercidas sobre la institución y participan en el debate sobre las relaciones entre los poderes y las reformas del sistema judicial. Por consiguiente, garantizar la libertad de expresión de los medios de comunicación constituye un desafío fundamental para la defensa de la independencia de la justicia. No obstante, se han identificado ciertos riesgos mediáticos, en particular las campañas de desprestigio de la institución y los ataques nominativos dirigidos a los magistrados, tanto los emitidos por parte de los propios periodistas como por actores institucionales o políticos. Aunque la justicia debe poder ser objeto de una crítica pública legítima, las entrevistas revelan un riesgo de desacreditación del poder judicial y de sus miembros. Los ataques mediáticos nominativos tienen un efecto aún más fuerte sobre la independencia de la justicia o la imparcialidad de los jueces cuando éstos temen sufrir amenazas o represalias. En términos más generales, los medios de comunicación pueden contribuir a crear un clima de desconfianza hacia la justicia al insinuar que ciertas decisiones judiciales se verían condicionadas por intenciones o influencias externas. Aparte de este riesgo, los ataques mediáticos contra la justicia también pueden suponer, en algunos casos, una oportunidad para allanar el terreno para negarse a ejecutar las resoluciones judiciales.

Por otra parte, la diferencia entre el tiempo mediático, rápido e inmediato, y el tiempo de la justicia —un proceso largo de análisis, investigación y deliberación— genera otro riesgo, más difuso: el de que el juez interiorice las críticas o las emociones que circulan en el ámbito mediático. La calidad de la información puede constituir otro factor de riesgo identificado, resultado de un dominio a veces insuficiente del funcionamiento del sistema judicial, de una falta de rigor en la tramitación de los casos, o incluso de una parcialidad asumida. Por último, la concentración financiera y política de los medios de comunicación puede afectar a la independencia de la justicia, lo que conlleva el riesgo de que se imponga una narrativa mediática única y sesgada. La convergencia de los poderes económicos, políticos y mediáticos da lugar a la constitución de un poder de influencia mayor, susceptible de difundir discursos sobre la institución judicial y sus profesionales.

Debido a su carácter viral, las redes sociales pueden constituir otro factor de riesgo. Aceleran la difusión de información y de posicionamientos. Algunos encuestados las perciben como un instrumento de presión social sobre la actividad judicial. Esta presión no sólo afecta al ámbito profesional, sino que también se extiende al ámbito personal, ya que las críticas formuladas en las redes sociales pueden personalizarse e incluso dirigirse directamente al magistrado en cuestión, a través de su cuenta. Por otra parte, la posibilidad de publicar comentarios de forma anónima puede constituir un factor agravante.

Las respuestas a estos diversos riesgos mediáticos se sitúan en varios niveles: en el desarrollo o el refuerzo de la comunicación judicial institucional, la puesta en marcha por parte del poder judicial e institucional de acciones de prevención y sensibilización dirigidas al gran público y en la regulación legislativa de los medios de comunicación. En primer lugar, parece indispensable profesionalizar la comunicación judicial, tanto para poner en marcha una estrategia global de comunicación institucional como para regular las decla-

raciones de los diferentes actores de la justicia. Un factor de protección reside en el afianzamiento de una lógica de comunicación preventiva y proactiva, y no sólo reactiva o defensiva en caso de crisis. La justicia debe anticiparse a las demandas de los medios de comunicación y de la ciudadanía. Por otra parte, más allá de las resoluciones judiciales y los procedimientos, se identifica como factor de protección de la independencia el hecho de informar sobre la totalidad de las actividades de la institución judicial y difundir información precisa sobre su funcionamiento. Asimismo, el nombramiento de «portavoces» o magistrados dedicados especialmente a la comunicación en el seno de los tribunales es una medida recomendada por diferentes instancias. Esto implica formar a los magistrados cuyas competencias en la materia no se inscriben necesariamente en los cánones comunicativos de la esfera mediática o política. La creación de entidades dedicadas específicamente a la comunicación judicial parece una respuesta útil para gestionar mejor las declaraciones públicas. Del mismo modo, la creación de observatorios de comunicación judicial constituye una vía prometedora para establecer una metodología común en los tribunales, incluso a escala supranacional.

Por su parte, la respuesta pedagógica constituye un segundo factor de protección proactiva de la institución. Se anima a las instituciones judiciales a desarrollar acciones específicas de sensibilización y educación cívica dirigidas a distintos públicos (público en general, estudiantes, escolares y asociaciones). Entre estas iniciativas podemos tener: encuentros y diálogos entre estudiantes, magistrados y abogados, audiencias abiertas a grupos escolares; organización de jornadas de puertas abiertas dirigidas al público en general; intervenciones de magistrados en centros escolares; concursos de educación jurídica, etc. Al facilitar un mejor conocimiento del derecho, de los procedimientos judiciales y del papel de la justicia en la sociedad, estas actividades permiten estrechar lazos con los ciudadanos, aumentan la transparencia de la justicia y pueden incrementar la confianza del público en la institución. Las acciones de sensibilización pedagógica se

basan en la construcción de conocimientos y no solo en la difusión de información, y contribuyen a la creación de una cultura nacional de independencia judicial. Por otra parte, la doctrina universitaria, al igual que los actores educativos y culturales, constituyen otros tantos enlaces para contribuir a esta legitimación de la institución. Este factor de protección invita a ir más allá de los estrictos aspectos relacionados con la protección de la justicia en sí misma y a situar la independencia de la institución en el marco de una defensa más amplia del ecosistema del Estado de derecho y de sus diferentes actores, apoyándose en la conciencia ciudadana e intelectual como mecanismo de protección.

4. Importancia de la acción colectiva en la protección de la independencia

Para hacer frente a los diferentes riesgos normativos, mediáticos o funcionales mencionados anteriormente, el estudio destaca la importancia de la protección colectiva por parte de las organizaciones profesionales o sindicales. Deben desempeñar su papel en la defensa de la independencia de la institución y del cuerpo judicial. Varios testimonios recopilados ponen de manifiesto la necesidad de que las organizaciones de magistrados protejan la institución y el cuerpo judicial, en particular adoptando posiciones en defensa de la independencia. Esta defensa también concierne a las organizaciones profesionales de otras profesiones jurídicas, como la abogacía.

Las organizaciones internacionales reconocen que la independencia de los jueces y de la justicia no puede garantizarse plenamente sin una **acción colectiva estructurada**, impulsada por instituciones y organizaciones profesionales legítimas. **Según varios encuestados, el magistrado no debe enfrentarse solo a las dificultades, sino que debe apoyarse en estructuras mediadoras, ya sean órganos de gobernanza judicial, como los consejos de justicia, u organizaciones sindicales.** Las organizaciones y asociaciones profesionales, tanto a nacionales como internacionales,

deben jugar un papel positivo en términos de movilización y protección, ya que pueden informar o solicitar a las instancias supranacionales que se ocupen de temas concretos, dando así a las vulneraciones una repercusión que trasciende el ámbito nacional.

5. Independencia individual de los jueces: defender la institución y defenderse a sí mismo

Abordar la independencia de la justicia desde la perspectiva del individuo permite identificar los factores de riesgo y de protección a partir de las experiencias vividas por los profesionales, tanto en el ejercicio de su cargo como en su expresión pública. La independencia individual no se reduce a un deber formal y normativo, sino que también constituye un espíritu profesional y una mentalidad procesal que se construye y evoluciona a lo largo de las experiencias y las trayectorias.

Los magistrados se enfrentan a diversas formas de ataque. Pueden sufrir distintos tipos de presiones: presiones políticas destinadas a influir en sus decisiones o que se producen tras la emisión de sentencias o presiones que se ejercen a través de procedimientos disciplinarios o mediante la gestión de las carreras profesionales. El estudio señala situaciones en las que los procedimientos disciplinarios son percibidos como abusivos por los magistrados por haber adoptado posturas críticas con respecto a políticas públicas o reformas de la justicia. El uso del poder disciplinario se percibe, en estos casos, como un instrumento de intimidación o silenciamiento. Otro tipo de vulneración individual está relacionado con la influencia jerárquica, en lo que respecta a la gestión de la carrera profesional, la remuneración o, de forma más indirecta, el proceso de toma de decisiones. El estudio destaca la necesidad de mantener un equilibrio entre las prerrogativas administrativas de los jefes de jurisdicción y la importancia de evitar influencias indebidas en la toma de decisiones judiciales. Por último, las agresiones físicas y los intentos de corrupción constituyen, evidentemente, factores de riesgo individuales.

Para paliar estos riesgos individuales, se destacan varios factores de protección. En primer lugar, la colegialidad constituye una garantía importante, ya que permite limitar tanto las influencias externas sobre la decisión judicial como los sesgos individuales de los magistrados. La clarificación de las competencias de los jefes de jurisdicción para prevenir cualquier tipo de injerencia, directa o indirecta, en el proceso de adopción de decisiones judiciales constituye un segundo factor esencial.

En el ámbito mediático, la garantía de la libertad de expresión de los jueces se considera un factor de protección importante. El desafío consiste en conciliar el deber de reserva con las exigencias de imparcialidad e independencia. En este sentido, una mayor clarificación de las normas deontológicas que regulan la presencia y la expresión de los magistrados en las redes sociales podría convertirlas en un espacio de comunicación pública más controlado, lo que contribuiría a preservar la confianza en la justicia. Por otra parte, otro factor fundamental reside en el apoyo institucional (autoridades de tutela, consejos de justicia, organizaciones profesionales) prestado a los magistrados objeto de ataques individuales con el fin de garantizar su defensa pública, dar a conocer su situación y reforzar los mecanismos de mediación y protección.

Por último, en relación con las partes, la protección de la independencia del juez se basa en el refuerzo de la ética profesional y del sentimiento de independencia a lo largo de toda la carrera. Para ello, es necesario reforzar los dispositivos de prevención y acompañamiento de los magistrados, adaptando la formación inicial y continua a los retos actuales. Estas formaciones deberían evolucionar hacia una profesionalización interdisciplinaria que integrara múltiples competencias, como la gestión presupuestaria, la gestión de equipos, el uso de la inteligencia artificial o de las redes sociales, así como conocimientos no jurídicos procedentes de la sociología, la psicología o la criminología. El objetivo es reforzar la cultura de independencia e integridad de

los magistrados y consolidar los requisitos de neutralidad. Otros factores de protección son el desarrollo de cambios de impresiones profesionales entre magistrados como los dispositivos de formación entre iguales, de intervisión o supervisión, que favorecen el análisis colectivo de las prácticas y el intercambio de experiencias. Por último, la garantía del bienestar de los actores judiciales es una condición necesaria para su independencia personal. Esto implica tener unas condiciones de trabajo adecuadas, una remuneración apropiada, dispositivos de apoyo individual y mecanismos institucionales de prevención y protección física o psíquica frente a las amenazas.

6. La independencia de la justicia ante los desafíos de la inteligencia artificial

Esta dimensión prospectiva, relacionada con los desafíos que la inteligencia artificial plantea para la independencia de la justicia, se articula en dos fases. En primer lugar, se refiere a un enfoque estructural de la IA, vinculado a la cuestión de la soberanía tecnológica de las instituciones judiciales. La falta de soberanía tecnológica en el uso de los sistemas de IA constituye un factor de riesgo para la institución. El uso de modelos desarrollados en el extranjero y entrenados con corpus homogéneos puede generar una mayor dependencia tecnológica y un acceso a los datos jurídicos nacionales sin un control suficiente. Por otra parte, algunas herramientas tecnológicas pueden resultar inadecuadas para las particularidades de los sistemas jurídicos nacionales, lo que limita su pertinencia en el ámbito judicial y puede dar lugar a interpretaciones o aplicaciones incorrectas del derecho. Por último, el uso de sistemas basados en el análisis de datos jurisprudenciales conlleva un riesgo de desviación de la jurisprudencia cuando los sesgos sistémicos presentes en los datos o en los modelos influyen progresivamente en las orientaciones interpretativas de la ley.

Para hacer frente a estos riesgos, el estudio propone varias vías de protección. La primera consiste en crear estructuras

de gobernanza dedicadas a las aplicaciones judiciales de la inteligencia artificial, con el propósito de garantizar su marco institucional, su supervisión ética y su conformidad con los principios de independencia y buena administración de la justicia. Una segunda vía consiste en acelerar la digitalización de los corpus jurídicos nacionales, en particular de las leyes y la jurisprudencia. El objetivo de este esfuerzo es apoyar la aparición de una oferta jurídica basada en la IA y el desarrollo de herramientas fiables para el acceso y el análisis de las legislaciones nacionales. La protección de la independencia judicial también requiere el desarrollo de una cultura de evaluación de las herramientas de IA. Dichas herramientas deben analizarse en cuanto a sus efectos sobre el funcionamiento de los tribunales, las prácticas profesionales y las garantías de independencia de la institución judicial. Por último, otra vía consiste en dar prioridad a las infraestructuras digitales soberanas para los usos judiciales de la inteligencia artificial, para garantizar el control de los datos judiciales sensibles, limitar las dependencias tecnológicas y reforzar la seguridad y la confidencialidad de los sistemas.

El segundo punto se refiere a los usos de la inteligencia artificial en el ámbito judicial. Estos usos conllevan varios riesgos relacionados con el filtrado de la información o la generación de resultados inexactos o sesgados debido a los datos de entrenamiento. Por tanto, la calidad de la información utilizada en el proceso de toma de decisiones se vería alterada por estas limitaciones. Otro riesgo está relacionado con la delegación de la toma de decisiones. El uso creciente de estas herramientas puede conducir a una dependencia de los jueces respecto a las recomendaciones algorítmicas, con el riesgo de que el análisis algorítmico acabe sustituyendo progresivamente la apreciación del juez.

Se identifican varios factores de protección. En primer lugar, se trata de dar prioridad a los sistemas de inteligencia artificial cuyo impacto en la decisión judicial sea limitado, con el fin de preservar la autonomía de apreciación del juez y reducir los riesgos de influencia en el razonamiento judicial. Otra

garantía consiste en establecer una escala de evaluación previa del riesgo de influencia antes de integrar cualquier sistema de inteligencia artificial en un proceso de toma de decisiones, con el fin de identificar las posibles vulneraciones de la independencia y adaptar las garantías necesarias. Asimismo, se debe garantizar un control humano efectivo en el uso de los sistemas de IA, velando por que la intervención humana siga siendo determinante en la interpretación de los resultados y en la decisión final. Por último, el uso de la inteligencia artificial debe respetar el principio de contradicción, de modo y manera que las partes puedan conocer, debatir e impugnar los elementos derivados de las herramientas algorítmicas que puedan influir en la decisión judicial.

7. Modelización: un instrumento concreto para reflexionar sobre las vulneraciones y las buenas prácticas

Aunque la independencia de la justicia está consagrada en los textos constitucionales e internacionales, sigue expuesta a vulnerabilidades persistentes y renovadas. Las evoluciones sociales contemporáneas transforman las formas de influencia a las que se enfrenta la justicia. Ante la diversidad y la complejidad de los factores de riesgo, los mecanismos de protección deben concebirse de manera modulable y adaptada. Más allá de los análisis cualitativos presentados en el estudio, se ha considerado necesario ofrecer una nueva perspectiva de estos fenómenos. Por lo tanto, la modelización elaborada en la última parte del informe constituye un instrumento de análisis que permite abordar las vulneraciones y las protecciones de manera sistémica, transversal y conjunta. Pone de relieve la arquitectura de una vulneración o de una protección mediante el análisis de sus diferentes componentes.

Respecto a los factores de riesgo, el análisis distingue su origen, su frecuencia, los canales a través de los cuales se manifiestan, la naturaleza y la intensidad de las presiones ejercidas, los destinatarios afectados, así como los perjuicios que se derivan de ellos. En cuanto a los factores de protección, examina a los actores que originan las medidas,

el carácter estructural o coyuntural de la protección, los instrumentos movilizados, sus modalidades de aplicación, los beneficiarios a los que se dirigen y la evaluación de sus efectos sobre la situación de independencia.

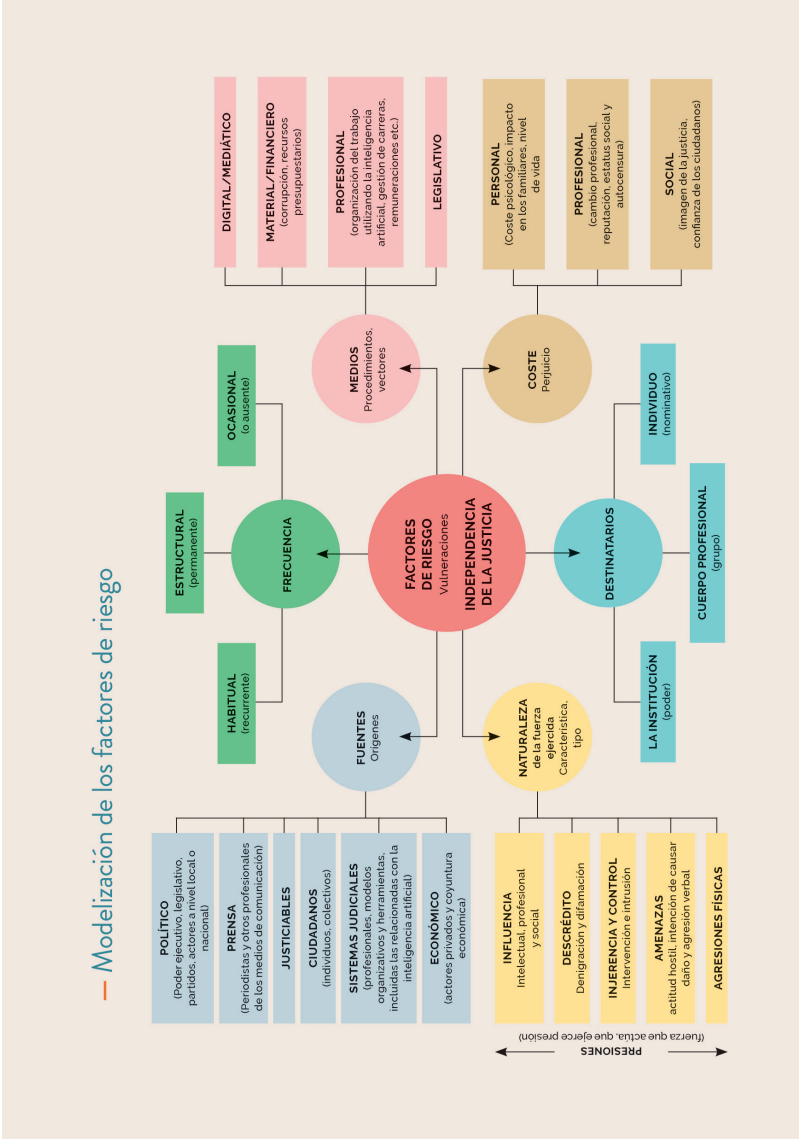
Esta modelización persigue dos objetivos. El primero consiste en mejorar la identificación y la comprensión de los factores de riesgo y de protección, detectar las señales débiles y fuertes y estructurar los diagnósticos institucionales. El segundo tiene como objeto fomentar el intercambio de conocimientos. Al concebirse como una herramienta de diagnóstico y evaluación, los modelos proponen un marco de análisis común que permite desarrollar enfoques comparativos a escala regional o internacional. Facilitan la comparación entre sistemas judiciales y el intercambio de experiencias. En el espacio francófono, esta herramienta contribuye a contribuir a reforzar los intercambios entre instituciones judiciales, investigadores y profesionales de la justicia.

Este estudio sobre la independencia de la justicia en el espacio francófono revela nuevas necesidades de conocimiento. En particular, aboga por realizar investigaciones empíricas más específicas en determinadas zonas geográficas, profesiones concretas o segmentos particulares del sistema judicial. También merecerían un análisis más profundo de varias líneas de trabajo, como la percepción de las vulneraciones por parte de los magistrados, los efectos a largo plazo de las reformas institucionales, la evolución de los mecanismos de protección, el impacto concreto de las tecnologías digitales en la función del juez o la independencia de la justicia desde la perspectiva de la profesión de abogado.

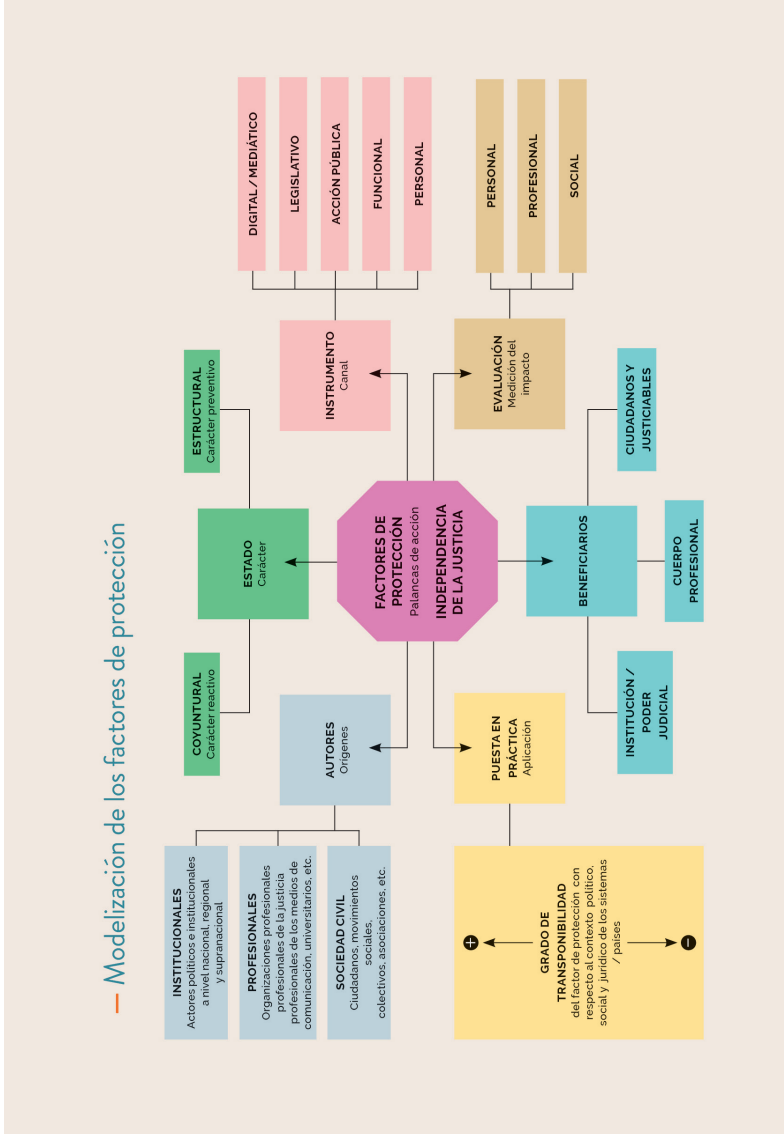
Por su parte, las encuestas cuantitativas permitirían abarcar una muestra mucho más amplia en relación con el trabajo iniciado en el presente estudio. Además, brindarían la oportunidad de evaluar, por ejemplo, el sentimiento de independencia de los jueces a escala nacional, la percepción de la independencia de la justicia o incluso de las vulneraciones, por parte de la población en general.

Por último, el modelo propuesto se beneficiaría de ser puesto a prueba y enriquecido mediante su uso reflexivo por parte de los propios actores y a través de nuevas investigaciones que integran la dimensión temporal, el aspecto acumulativo, directo o indirecto de las vulneraciones y las protecciones. También podría servir para evaluar la gravedad contextualizada de una vulneración mediante el cruce de componentes descriptivos y evaluativos, y permitir iniciar una reflexión sobre el diseño de un barómetro de riesgos a partir de estos nuevos resultados.

Modelización A: factores de riesgo



Modelización B: factores de protección



Este estudio sobre la independencia de la justicia en el espacio francófono revela nuevas necesidades de conocimiento. En particular, aboga por realizar investigaciones empíricas más específicas en determinadas zonas geográficas, profesiones concretas o segmentos particulares del sistema judicial. También merecerían un análisis más profundo de varias líneas de trabajo, como la percepción de las vulneraciones por parte de los magistrados, los efectos a largo plazo de las reformas institucionales, la evolución de los mecanismos de protección, el impacto concreto de las tecnologías digitales en la función del juez o la independencia de la justicia desde la perspectiva de la profesión de abogado.

Por su parte, las encuestas cuantitativas permitirían abarcar una muestra mucho más amplia en relación con el trabajo iniciado en el presente estudio. Además, brindarían la oportunidad de evaluar, por ejemplo, el sentimiento de independencia de los jueces a escala nacional, la percepción de la independencia de la justicia o incluso de las vulneraciones, por parte de la población en general.

Por último, el modelo propuesto se beneficiaría de ser puesto a prueba y enriquecido mediante su uso reflexivo por parte de los propios actores y a través de nuevas investigaciones que integraran la dimensión temporal, el aspecto acumulativo, directo o indirecto de las vulneraciones y las protecciones. También podría servir para evaluar la gravedad contextualizada de una vulneración mediante el cruce de componentes descriptivos y evaluativos, y permitir iniciar una reflexión sobre el diseño de un barómetro de riesgos a partir de estos nuevos resultados.

La independencia de la justicia en el espacio francófono: factores de riesgo y de protección

Aunque ampliamente consagrada en los textos constitucionales e internacionales, la independencia de la justicia sigue expuesta a vulnerabilidades persistentes y recurrentes. Los cambios sociales contemporáneos contribuyen a modificar las formas de influencia a las que está sometido el poder judicial, lo que exige procesos de protección adaptados. Partiendo de esta constatación, el presente estudio examina, mediante un enfoque multidisciplinar, los factores de riesgo y de protección que tienden a debilitar o reforzar la independencia de los sistemas judiciales en el espacio francófono.

El estudio pone revela que la independencia de la justicia es un equilibrio dinámico que se ve sometido constantemente a presiones institucionales, políticas, presupuestarias, mediáticas y tecnológicas. Por ello, subraya la importancia de contar con sólidas garantías estructurales en el marco de las relaciones con los poderes ejecutivo y legislativo, en la organización de la institución judicial, en la acción colectiva de los profesionales, en la relación con los medios de comunicación, en la consolidación de una cultura de independencia entre los actores y en el uso de la inteligencia artificial.

Gracias a su enfoque empírico, este trabajo permite entender la independencia de la justicia no solo como un principio jurídico, sino también como una realidad social y personal, a la vez vivida, situada y evolutiva.

Valérie Sagant es magistrada y directora del Instituto Robert Badinter.

Olivier Chevet es magistrado y responsable de estudios e investigación en el Instituto Robert Badinter.

Elise Laurent tiene un máster en sociología y es responsable de estudios e investigación en el Instituto Robert Badinter.

Gaudens DJIHOUESSI es profesor e investigador en la Universidad de Abomey-Calavi y miembro del CREDIJ.

Han colaborado en este trabajo:

Nicolin ASSOGBA, Anne BARTNICKI, Pénélope DUFOURT y

Gildas NONNOU.



Die unabhängigkeit der justiz im frankophonen raum: risiko- und schutzfaktoren

Eine Studie von
**OLIVIER CHEVET, ÉLISE LAURENT UND
GAUDENS DJIHOUESSI**

Unter der Leitung von
VALÉRIE SAGANT

In Zusammenarbeit mit
**NICOLIN ASSOGBA, ANNE BARTNICKI,
PÉNÉLOPE DUFOURT
UND GILDAS NONNOU**

VORWORT UND ZUSAMMENFASSUNG

Übersetzt von Alpha Trad

VORWORT

Das Institut Robert Badinter (IRB) und das Centre de recherches et d'études en droit et institutions judiciaires en Afrique (Zentrum für Forschungsprojekte und Studien zur Rechtswissenschaft und zu Rechtspflegeorganen in Afrika) (CREDIJ) wurden von der Internationalen Organisation der Frankophonie eingeladen, einen gemeinsamen Beitrag zu ihren Tätigkeiten im Rahmen ihres Programms 2024–2027 zu leisten, und insbesondere zu ihrem Projekt „Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Justiz“.

Das CREDIJ und das IRB erhielten den Auftrag, „einen allgemeinen Bericht über bewährte Methoden und Hindernisse für die Unabhängigkeit der Justiz“ vorzulegen, mit dem Ziel einer Erfassung der maßgeblichen Analysen und Empfehlungen zu diesem Thema aus der Wissenschaft sowie aus den Richtlinien internationaler, zwischenstaatlicher oder berufsständischer Organisationen. Darüber hinaus beruhte unsere Tätigkeit auf Gesprächen mit den betroffenen Akteuren. In diesem Sinne wurden für diese Studie drei Ressourcen-Ebenen zur Gegenüberstellung herangezogen: Institutionelle, theoretische und empirische Daten. Die empirische Herangehensweise konkretisierte sich in Form von Gesprächen mit Akteuren der Justiz in zwölf Ländern des frankophonen Raums. Sie ermöglichten die Erhebung von Informationen aus der Praxis und die entsprechende Ergänzung der Analysen aus der Rechtslehre. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine Auseinandersetzung mit den Risiko- und Schutzfaktoren im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Justiz in den Ländern der Frankophonie.

Der frankophone Raum umfasst eine Vielzahl an Ländern sowie eine große Bandbreite an unterschiedlichen Rechtssystemen und institutionellen Gegebenheiten. Unser Ziel bestand nicht in ihrer Beschreibung, sondern vielmehr in ihrer Berücksichtigung bei der Interpretation und Einordnung der Äußerungen der Befragten. Wir bemühten uns, Begriffe zu verwenden, die in den verschiedenen Rechtstraditionen

Sinn ergeben. So bezeichnet der Begriff „Magistrats“ oder „Magistrates“ sowohl Richter als auch Staatsanwälte, die in einigen Ländern einen gemeinsamen Status aufweisen und für die in anderen Ländern vollständig getrennte Einstellungs- und Verwaltungsbedingungen gelten. Wir bemühten uns, eine große Bandbreite an Quellen heranzuziehen, ohne jedoch im Rahmen dieser Studie die in sämtlichen Ländern der Frankophonie durchgeführten Projekte in ihrer ganzen Fülle und Vielfalt darlegen zu können.

Dieses Projekt wurde innerhalb des Institut Robert Badinter von Olivier Chevet und Élise Laurent in Zusammenarbeit mit Anne Bartnicki und Pénélope Dufourt durchgeführt. Innerhalb des CREDIJ wurden sie von Gaudens Djihouessi, Gildas Nonnou und Nicolin Assogba geleitet. Sie profitierten von den sorgfältigen und konstruktiven Stellungnahmen zweier wissenschaftlicher Ausschüsse: Das IRB wurde unterstützt durch einen Ausschuss 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. Das CREDIJ wurde unterstützt durch einen wissenschaftlichen Beirat, bestehend aus Joseph Djogbéno, Inhaber einer Lehrbefähigung in Rechtswissenschaften, Professor an der Universität Abomey-Calavi und Direktor des CREDIJ, sowie Étienne Fifatin, Richter a. D. und ehemaliger Berater am Obersten Gerichtshof von Benin. Ein herzliches Dankeschön gilt ebenso Laurent Willemez, Soziologe und Professor an der Universität Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, für seine methodischen Ratschläge, sowie den Teams des Instituts und des Zentrums für ihren Beitrag zur Fertigstellung der Studie.

Joseph DJOGBÉNOU, Direktor des CREDIJ

Valérie SAGANT, Direktorin des Institut Robert Badinter

ZUSAMMENFASSUNG

Die Unabhängigkeit der Justiz, die in der politischen Philosophie und in modernen Rechtsinstrumenten eine lange Tradition aufweist, stellt eine der Säulen der Rechtsstaatlichkeit und ein wesentliches Kriterium für die demokratische Qualität der Institutionen dar. Vor diesem Hintergrund wandte sich die Internationale Organisation der Frankophonie (OIF) im Rahmen ihres Programms 2024–2027, das der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Justiz gewidmet ist, an das Institut Robert Badinter (IRB) und das Centre de recherches et d'études en droit et institutions judiciaires en Afrique (CREDIJ). Die beiden Institutionen erhielten den Auftrag, auf der Grundlage von Analysen der akademischen Forschung, internationaler Organisationen und von Erfahrungsberichten von Akteuren der Justiz einen allgemeinen Bericht über bewährte Methoden und Hindernisse für die Unabhängigkeit der Justiz zu verfassen.

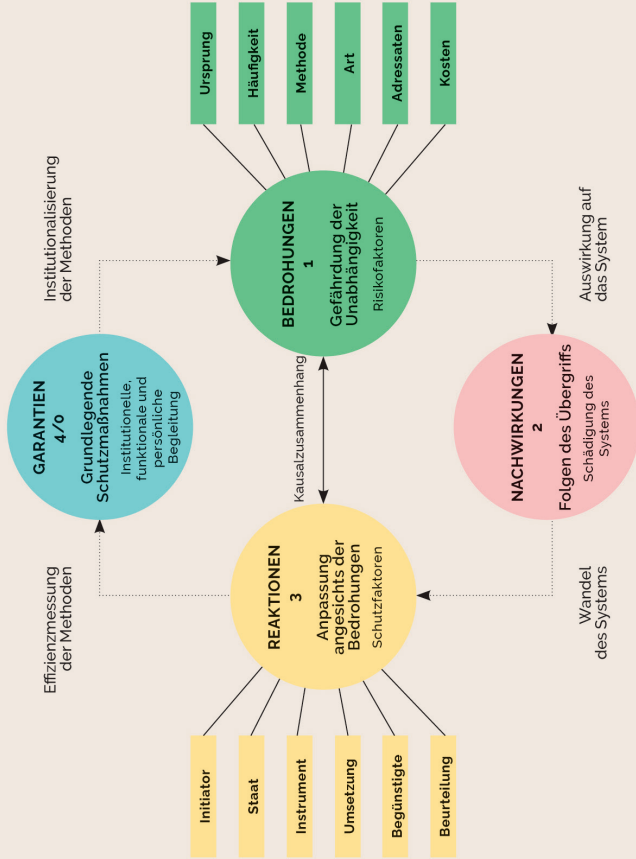
Die Studie verfolgt einen multidisziplinären Ansatz, der die Rechtswissenschaft, die Soziologie und die Politikwissenschaft sowie institutionelle, akademische und empirische Ressourcen einbezieht. Ihre Einzigartigkeit besteht in der Berücksichtigung der Erfahrungen und Wahrnehmungen der Akteure der Justiz. In diesem Sinne wurden Gespräche mit Richtern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten aus zwölf Mitgliedsländern der OIF geführt: Benin, Burkina Faso, Frankreich, Gabun, Luxemburg, Monaco, Québec, Demokratische Republik Kongo, Rumänien, Schweiz, Tschad und Tunesien.

Die Analysen dieser Studie befassen sich mit den Risikofaktoren, welche die richterliche Entscheidung – direkt oder indirekt – beeinflussen können, sowie mit den Schutzfaktoren, die ihnen entgegengesetzt werden können. Unter Risikofaktoren verstehen wir hier bestimmte Bedingungen, die Übergriffe begünstigen, und unter Schutzfaktoren die Handlungsfel-

der, welche die Suche nach bewährten Methoden und ihre Umsetzung ermöglichen. Die Risiko- und Schutzfaktoren werden auf verschiedenen Ebenen untersucht: In Bezug auf die Autorität der Institution, die Arbeitsweise der Gerichte und die Ausübung des Richteramtes. Auf jeder dieser Ebenen beleuchteten wir drei Themenbereiche, in denen die Unabhängigkeit heute am stärksten gefährdet oder im Umbruch zu sein scheint. Der erste betrifft die Unabhängigkeit der Justiz im Hinblick auf das Gleichgewicht der institutionellen Gewalten, eine zentrale Fragestellung in der institutionellen Literatur, der Rechtslehre und den Analysen internationaler Organisationen. Der zweite Themenbereich befasst sich mit den Beziehungen zwischen Justiz und Medienmacht, die durch eine ambivalente Dynamik zwischen Schwächung und Schutz der Unabhängigkeit gekennzeichnet sind. Diese beiden Themen haben sich in der Studie auch aufgrund ihrer Bedeutung in der Wahrnehmung der befragten Akteure durchgesetzt. Schließlich stellt der Einsatz künstlicher Intelligenz eine eher prognostische Dimension der Risiken dar, welche die Unabhängigkeit bedrohen. Während sich die institutionelle Literatur mit den technologischen Innovationen eingehend befasst hat, um die dadurch herbeigeführten Veränderungen in der Funktionsweise der Justiz zu hinterfragen, steht eine Untersuchung der spezifischen Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Justiz als solche noch aus.

Im juristischen und gesellschaftlichen Bereich unterliegt die Unabhängigkeit der Justiz – einschließlich ihrer Bedrohungen und Schutzmechanismen – einem ständigen Prozess der Weiterentwicklung und Anpassung, der reaktiv oder präventiv sein kann. Dieser dynamische Ansatz beleuchtet drei Dimensionen: Die konkreten Situationen von Verletzungen der Unabhängigkeit (Punkt 1 des Schemas), deren Auswirkungen und Kosten für ein bestimmtes System (Punkt 2) sowie schließlich die Reaktionen der Akteure und ihre Handlungsmöglichkeiten (Punkte 3 und 4).

Zyklus der unabhängigkeit der justiz



Diese Studie lieferte reichhaltiges Material, das sich aus den Wahrnehmungen der Akteure sowie deren Gegenüberstellung mit der wissenschaftlichen Literatur und den einschlägigen internationalen Empfehlungen ergab. Obwohl Letztere insbesondere im Bereich der Normen sehr ausgereift sind, wurde deutlich, dass interdisziplinäre wissenschaftliche Projekte sowohl auf nationaler Ebene als auch in der vergleichenden Analyse immer noch dürftig ausfallen. Während sich die Rechtslehre unablässig analytisch mit den Rechtspflegeorganen, ihrem Personal und ihrer Funktionsweise befasst, ist die empirische Untersuchung ihres Einflusses sowie der Dynamik von Verletzungen der Unabhängigkeit unserer Ansicht nach ausbaufähig. Um diesem Bedarf gerecht zu werden, bietet die Studie zusätzlich zu den qualitativen Analysen ein Modellierungsinstrument, mithilfe dessen sich Risiko- und Schutzfaktoren systemisch, bereichsübergreifend und gegenüberstehend erfassen lassen.

Diese Zusammenfassung erläutert die wichtigsten Ergebnisse der Studie, die in der Auseinandersetzung mit der Unabhängigkeit der Justiz als maßgebliche Herausforderungen erscheinen.

1. Die Organisation des Berufsstands und der Justiz

Die Studie erkennt das Laufbahnmanagement als wesentlichen Hebel der Druckausübung auf Richter, der ein Klima der Angst schaffen und ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit angreifen kann. Als Schutz der Richter vor der willkürlichen Ausübung einer Abberufungsbefugnis verweisen internationale Standards auf den Grundsatz der Unabsetzbarkeit, der in den meisten Rechtsordnungen verankert ist, mitunter sogar auf Verfassungsebene. Durch kollektive Maßnahmen, die bestimmte Richtergenerationen betreffen, wie beispielsweise die Herabsetzung des Rentenalters oder starke Anreize, die zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Richteramt

ermutigen, wird dieser Grundsatz allerdings bisweilen umgangen. Auch befristete Ernennungen oder Ernennungen auf Probe schwächen die Unabhängigkeit: Kurze, verlängerbare Amtszeiten oder lange Probezeiten werden daher von internationalen Standards nicht empfohlen. Außerdem wird die Unabhängigkeit durch subtilere Instrumente beeinträchtigt – etwa durch Versetzungen, Abberufungen oder Disziplinarmaßnahmen –, die dazu genutzt werden können, Richter für ihre Entscheidungen einerseits zu bestrafen oder zu unterdrücken oder andererseits auszuzeichnen. Schließlich können Karrieren indirekt durch die politische Kontrolle der Ernennungen beeinflusst werden.

Angesichts dieser Risiken betont die Studie die Notwendigkeit, die verfassungsmäßige und gesetzliche Grundlage zu stärken, um die Justiz und die Laufbahn der Richter besser zu schützen. Ein weiterer Schutzfaktor besteht in der Verwaltung der Richterernennung und Richterlaufbahn durch eine von der Exekutive und Legislative unabhängige Instanz, wie beispielsweise einen Justizrat. Um jegliche politische Instrumentalisierung des Richterstands zu verhindern, sollten diese Organe über eine ausschließliche Zuständigkeit oder eine verbindliche Beratungsbefugnis in Bezug auf alle Entscheidungen zur Richterlaufbahn – Ernennung, Beurteilung, Beförderung, Zwangsversetzung, Amtsenthebung und Disziplinarmaßnahmen – verfügen. Damit diese Organe ihre Aufgaben so transparent, unparteiisch und autonom wie möglich erfüllen können, müssen allerdings ihre eigenen intrinsischen Unabhängigkeitseigenschaften gewährleistet sein.

Ein zweiter Punkt betrifft die Unabhängigkeit der Staatsanwälte. Ihre Unparteilichkeit, die heute aufgrund der Unterscheidung ihres Amtes vom Richteramt als Voraussetzung für das Recht auf ein faires Verfahren anerkannt ist, kann durch eigene Mechanismen gewährleistet werden, ohne dass sie zwingend auf den Grundsatz der Unabsetzbarkeit

angewiesen sind. Die hierarchische Struktur umfasst zwei Vertikalebene: Das Dienstverhältnis zwischen der politischen Führung und den Leitern der Staatsanwaltschaften sowie dasjenige zwischen Letzteren und den Staatsanwälten in ihren Teams. Je nach Land variieren Intensität und Umfang der entsprechenden Kontrolle, insbesondere in Bezug auf Einzelverfahren. Diese Konstellation stellt einen Risikofaktor für die Unabhängigkeit der Justiz dar: Fälle von Einmischung in Einzelverfahren oder in Anordnungen zur Verfahrenseinstellung zeugen davon, dass die hierarchische Struktur als möglicher Kanal für eine Druckausübung durch die Exekutive genutzt werden kann. Die erhobenen Erfahrungsberichte verdeutlichen hier eine institutionelle Anfälligkeit, die auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz beeinträchtigen kann. Die Rechtslehre betont den strukturellen Charakter dieses Risikos, das problematisch wird, wenn die erhaltenen Anweisungen sich nicht auf Fragen der Verwaltungsführung oder der allgemeinen Kriminalpolitik beschränken, sondern Einzelverfahren betreffen und die Entscheidung über die Einleitung einer Strafverfolgung beeinflussen können. Schließlich stellen auch die Ernennungsart und das Laufbahnmanagement der Staatsanwälte Risikofaktoren für die Unabhängigkeit dar.

Aus statutarischer Sicht darf sich die Auseinandersetzung mit der Staatsanwaltschaft nicht darauf beschränken, den Gegensatz zwischen Richtern und Strafverfolgungsbehörden in den Fokus zu rücken. Die Herausforderung besteht im Aufbau einer Institution, die in der Lage ist, ihre Aufgaben unter Wahrung der Rechte und der Rechtsstaatlichkeit uneingeschränkt wahrzunehmen und zugleich ihre Geschichte und ihre jüngsten Entwicklungen zu berücksichtigen. Die institutionellen Texte benennen mehrere Schutzfaktoren: Rechtsgarantien in Bezug auf Einstellung, Laufbahn, Disziplin, Arbeitsplatzsicherheit oder Unabsetzbarkeit der Staatsanwälte; Schutz vor jeglicher unzulässiger interner oder externer Druckausübung; Bekämpfung von Korruption und Stärkung des öffentlichen Vertrauens. Was die hierarchische

Struktur der Staatsanwaltschaft betrifft, wird insbesondere empfohlen, den Einflussbereich der Verwaltungshierarchie zu begrenzen, die statutarischen und disziplinarischen Garantien für Staatsanwälte zu stärken und jede Ermittlung an Transparenzanforderungen und den Nachweis einer Rechtsgrundlage zu binden. In diesem Sinne muss ein Gleichgewicht zwischen der Unabhängigkeit der Richter bei der Ausübung der Strafverfolgung und der Zuständigkeit der Regierung für die Festlegung einer Kriminalpolitik gefunden werden.

2. Worin besteht die richtige Ressourcenverwaltung für eine unabhängige Justiz?

Ohne eine ausreichende Mittelzuweisung kann die Unabhängigkeit der Justiz nicht gewährleistet werden. Die Haushaltsfrage wirkt sich unmittelbar auf die Qualität, die Schnelligkeit und die Zugänglichkeit der Justiz sowie auf die Achtung der Grundrechte aus. Zudem kann ein unzureichendes oder unbeständiges Budget den Ausgang von Verfahren beeinflussen, indem es die Voraussetzungen für die Ausübung des Richteramtes verschlechtert. Der Ressourcenmangel schafft strukturelle Schwachstellen, schränkt die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten ein und gefährdet die richterliche Unabhängigkeit. Außerdem führen Haushaltsengpässe mitunter zu einem häufigeren Einsatz von Richtern mit befristeten Stellen, die meist weniger strengen Einstellungsverfahren unterzogen werden und angesichts der Bedingungen ihrer Vertragsverlängerung erhöhten Einflüssen ausgesetzt sein können. Das Haushaltsrisiko betrifft nicht nur die Höhe der Ressourcen, sondern auch die Finanzhoheit der Justiz und die Mittelverteilung, denn eine Unterfinanzierung stellt einen vielschichtigen Risikofaktor dar, da sie angesichts der geringen Mittelzuweisung den Grad der finanziellen Unabhängigkeit senkt und einer optimalen Verteilung der gewährten Mittel im Wege steht. Die unzureichende Vergütung der Richter, die in direktem Zusammenhang mit der Haushaltsfrage steht, bildet einen weiteren Risikofaktor, indem sie deren Aussetzung

gegenüber dem Einfluss Dritter erhöht. Thema der Gespräche war auch der Mangel an Personal und Sachmitteln, der Richter zuweilen an der ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben hindert. In Situationen der Arbeitsüberlastung unterliegen Richter immer wieder einem Leistungsdruck, der die Bedingungen ihrer Entscheidungsfindung, die Besonnenheit und Qualität der Urteile, die Zufriedenheit der Rechtssuchenden und die Legitimität der Justiz beeinträchtigen kann. Schließlich hängt die Unabhängigkeit der Justiz auch von der institutionellen Organisation ihrer Akteure ab: So wird beispielsweise die institutionelle Angliederung der Kriminalpolizei an das Justizministerium oder direkt an die Justizbehörde in mehreren Ländern diskutiert und als Mittel zur Gewährleistung der Wirksamkeit und Unabhängigkeit von Ermittlungen betrachtet.

Die Verfügbarkeit materieller, personeller und finanzieller Ressourcen stellt daher einen wesentlichen Faktor für die funktionale Unabhängigkeit der Justiz dar. Ausreichende und beständige Ressourcen ermöglichen den Richtern eine besonnene und unparteiische Ausübung ihrer Aufgaben. Der verfassungsmäßige Auftrag der Justiz und ihre Rolle beim Schutz der Rechtsstaatlichkeit rechtfertigen die Einrichtung spezifischer Haushaltsmechanismen, die diese Stabilität gewährleisten. Ein Schutzfaktor besteht somit darin, einen ausreichenden Anteil des Staatshaushalts für den Betrieb der Justiz aufzuwenden, um ihr die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Zur Verwirklichung dieses Ziels werden mehrere Ansätze genannt: Die Verabschiedung von Gesetzen über einen mehrjährigen Haushaltsplan, die Festlegung eines für die Justiz bestimmten Mindestanteils des Staatshaushalts oder sogar die Verankerung von Grundsätzen in Bezug auf ihre Finanzierung in der Verfassung.

Abgesehen von der Höhe der Mittel bildet die Finanzhoheit die eigentliche Grundlage der übrigen Garantien, indem

sie den Einfluss der Exekutive auf die Arbeitsweise der Gerichte ausschließt. Sie setzt voraus, dass die Gerichte bei der Verabschiedung, Aufstellung und Verwaltung ihres Haushalts über ein echtes Mitspracherecht verfügen, um ihre Betriebsmittel sicherstellen zu können. Zahlreiche Reformen empfehlen daher, die Verwaltung der Justizmittel der Justiz selbst oder einer unabhängigen Stelle zu übertragen: Entweder melden die Gerichte ihren Haushaltsbedarf direkt bei der für Finanzen zuständigen Behörde an, oder diese Veranschlagungen werden über die für Justizangelegenheiten zuständige Exekutivbehörde weitergeleitet, oder sogar direkt von den Gerichten selbst vorgelegt. Die Möglichkeit der Exekutive und der Legislative, die Haushaltsbeschlüsse als Druckmittel gegenüber der Justiz einzusetzen, sollte außerdem eingeschränkt werden. In der Tat können Finanzierungsmechanismen zur Ausrichtung des Handelns der Gerichte an den Prioritäten der Regierung missbraucht werden, insbesondere in Zeiten der politischen Polarisierung. Umgekehrt könnte eine vollständige finanzielle Autonomie bestimmten Rechtspflegeorganen die Möglichkeit einräumen, sich legitimen Reformen und angemessenen Anforderungen an Verantwortungsbewusstsein und Leistungsfähigkeit zu entziehen. Schließlich sollte die Mittelzuweisung auf transparenten, mit den Akteuren der Justiz ausgehandelten Kriterien beruhen, wobei quantitative und qualitative Indikatoren ausgewogen berücksichtigt werden sollten, um die Anforderungen an eine verantwortungsvolle Verwaltung des Staatshaushalts mit der Wahrung der Unabhängigkeit in Einklang zu bringen.

3. Die Unabhängigkeit der Justiz gegenüber den Medien

Über die rechtlichen oder institutionellen Risiken hinaus wird die Unabhängigkeit der Justiz auch durch mediale Faktoren gefährdet. Unter Medien verstehen wir hier sämtliche Akteure, die sowohl auf der Informationsebene als auch auf der Kommunikationsebene Botschaften verfassen und in der

Öffentlichkeit verbreiten, einschließlich der entsprechenden Kanäle. Die Medien spielen eine wesentliche Rolle für eine funktionierende Demokratie, da sie zum Verständnis der Rolle der Justiz beitragen, den auf die Institution ausgeübten Druck aufdecken und sich an der Debatte über die Beziehungen zwischen den Gewalten und die Reformen des Justizsystems beteiligen. Somit stellt die Gewährleistung der Meinungsfreiheit der Medien eine wesentliche Voraussetzung für die Verteidigung der Unabhängigkeit der Justiz dar.

Allerdings sind bestimmte Risiken im Zusammenhang mit den Medien erkennbar, insbesondere Verleumdungskampagnen gegen die Institution und namentliche Angriffe auf Richter, unabhängig davon, ob diese von Journalisten selbst oder von institutionellen oder politischen Akteuren ausgehen. Auch wenn eine gerechtfertigte öffentliche Kritik an der Justiz unverzichtbar ist, geht aus den Gesprächen hervor, dass die richterliche Gewalt und ihre Vertreter einem Diskreditierungsrisiko ausgesetzt sind. Namentliche mediale Angriffe wirken sich umso stärker auf die Unabhängigkeit der Justiz oder die Unparteilichkeit der Richter aus, sobald diese Drohungen oder Vergeltungsmaßnahmen fürchten. Im weiteren Sinne können die Medien zur Entstehung eines Klimas des Misstrauens gegenüber der Justiz beitragen, indem sie suggerieren, dass bestimmte Entscheidungen von externen Absichten oder Einflüssen diktiert würden. Über dieses Risiko hinaus können mediale Angriffe auf die Justiz in bestimmten Fällen auch einer Verweigerung der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen den Boden bereiten.

Darüber hinaus birgt die Diskrepanz zwischen dem Zeitbegriff der Medien, der von Schnelligkeit und Unmittelbarkeit gekennzeichnet ist, und dem Zeitbegriff der Justiz, der von langwierigen Untersuchungen, Ermittlungen und Beratungen geprägt ist, ein weiteres, eher diffuses Risiko: Das Risiko einer möglichen Verinnerlichung der im medialen Raum verbreiteten Kritiken oder Emotionen durch den Richter. Die Qualität

der Informationen stellt mitunter einen weiteren ermittelten Risikofaktor dar, der aus einer manchmal unzureichenden Kenntnis der Funktionsweise des Justizsystems, einem Mangel an Sorgfalt bei der Recherche von Fällen oder sogar einer bewussten Voreingenommenheit resultiert. Schließlich kann die finanzielle und politische Konzentration der Medien die Unabhängigkeit der Justiz beeinträchtigen, da sie das Risiko einer einheitlichen und tendenziösen Medienberichterstattung birgt. Die Verflechtung wirtschaftlicher, politischer und medialer Kräfte begünstigt somit die Entstehung einer verstärkten Einflussmacht, die geeignet ist, Narrative über die Justiz und ihre Vertreter in Umlauf zu bringen.

Angesichts ihrer Viralität können soziale Netzwerke einen weiteren Risikofaktor darstellen, indem sie die Verbreitung von Informationen und Stellungnahmen beschleunigen. Einige Befragte nehmen sie als Instrument des sozialen Drucks auf die Richtertätigkeit wahr. Dieser Druck beschränkt sich nicht auf den Berufsstand, sondern wird als persönlich empfunden, da sich die in den sozialen Netzwerken geäußerte Kritik auf Einzelpersonen bezieht und sich sogar direkt an den betroffenen Richter auf dessen Nutzerkonto richten kann. Darüber hinaus kann die Möglichkeit, Kommentare anonym zu posten, einen erschwerenden Faktor darstellen.

Die Strategien zur Bewältigung dieser medialen Risiken umfassen mehrere Ebenen: Die Entwicklung oder Stärkung der institutionellen Justizkommunikation, die Einführung von Präventions- und Sensibilisierungsmaßnahmen für die breite Öffentlichkeit durch die Justiz und die Institutionen sowie die Regulierung der Medien durch die Legislative. Zunächst erscheint die Professionalisierung der Justizkommunikation unerlässlich, sowohl in Bezug auf die Umsetzung einer umfassenden institutionellen Kommunikationsstrategie als auch auf die Einführung von Richtlinien für öffentliche Äußerungen der verschiedenen Akteure der Justiz. Ein Schutzfaktor besteht in der Verankerung einer präventiven und proaktiven Kom-

munikationslogik anstelle von ausschließlich reaktiven oder defensiven Stellungnahmen im Krisenfall. Die Justiz muss mediale und öffentliche Erwartungen frühzeitig erkennen. Abgesehen davon wird über gerichtliche Entscheidungen und Verfahren hinaus die Kommunikation über alle Tätigkeiten der Justizbehörde durch die Verbreitung präziser Informationen über ihre Funktionsweise als Faktor zum Schutz der Unabhängigkeit erkennbar. Die Benennung von „Sprechern“ oder Richtern, die innerhalb der Gerichte eigens für die Kommunikation zuständig sind, wird im Übrigen von verschiedenen Instanzen empfohlen. Dies setzt die Schulung dieser Richter voraus, da ihre Kompetenzen in diesem Bereich nicht unbedingt den Kommunikationsstandards der medialen und politischen Szene entsprechen. Die Schaffung eigener Kommunikationsabteilungen für die Justiz erscheint als sinnvolle Maßnahme für eine bessere Steuerung der Öffentlichkeitsarbeit. Ebenso bildet die Einrichtung von Stellen zur Beobachtung der Justizkommunikation einen vielversprechenden Ansatz, der den Gerichten eine gemeinsame Methodik bieten könnte, sogar auf supranationaler Ebene.

Einen zweiten proaktiven Faktor für den Schutz der Institution stellt der pädagogische Ansatz dar. Die Rechtspflegeorgane werden ermutigt, spezifische Maßnahmen der Sensibilisierung und politischen Bildung für verschiedene Zielgruppen (breite Öffentlichkeit, Studierende, Schüler*innen, Vereine) zu entwickeln. In diesem Sinne werden verschiedene Initiativen aufgeführt: Begegnungen und Dialoge zwischen Studierenden, Richtern und Rechtsanwälten; Zulassung von Schulklassen zu gerichtlichen Sitzungen; Organisation von Tagen der offenen Tür für die breite Öffentlichkeit; Vorträge von Richtern und Staatsanwälten in Schulen; Wettbewerbe im Rahmen der Rechtserziehung usw. Solche Aktivitäten fördern den Kontakt zu den Bürgern, verbessern die Transparenz der Justiz und können das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Institution stärken, indem sie ein vertieftes Wissen über das Recht, die Gerichtsverfahren und die Rolle der Justiz

in der Gesellschaft vermitteln. Pädagogische Sensibilisierungsmaßnahmen dienen nicht nur der Verbreitung von Informationen, sondern vor allem dem Wissensaufbau, und tragen zur Schaffung einer nationalen Kultur der richterlichen Unabhängigkeit bei. Darüber hinaus stellen die akademische Lehre sowie Akteure aus den Bereichen Bildung und Kultur gleichermaßen wichtige Vermittler dar, die zur Legitimierung der Institution beitragen. Dieser Schutzfaktor fordert dazu auf, sich nicht auf die rein auf den Schutz der Justiz selbst ausgerichteten Schwerpunkte zu beschränken und die Unabhängigkeit der Institution wieder in den Kontext einer umfassenderen Verteidigung des Ökosystems der Rechtsstaatlichkeit und seiner verschiedenen Akteure einzufügen, wobei insbesondere das Bürgerbewusstsein und das Urteilsvermögen gefördert werden sollten.

4. Die Bedeutung des kollektiven Handelns für den Schutz der Unabhängigkeit

Die Studie betont die Bedeutung des kollektiven Schutzes durch Berufs- oder Interessenverbände für die Bewältigung der zuvor erwähnten normativen, medialen oder funktionalen Risiken. Die Organisationen müssen ihren Beitrag zur Verteidigung der Unabhängigkeit der Institution und der Richterschaft leisten. Mehrere erhobene Erfahrungsberichte verdeutlichen die unverzichtbare Rolle der Richterverbände beim Schutz der Institution und der Richterschaft, die insbesondere in der Abgabe von Stellungnahmen zur Verteidigung der Unabhängigkeit besteht. Diese Verteidigung betrifft auch die Verbände anderer Rechtsberufe, wie beispielsweise des Anwaltsberufs.

Internationale Organisationen erkennen an, dass die Unabhängigkeit der Richter und der Justiz ohne **strukturiertes kollektives Handeln**, das von legitimen Institutionen und Berufsverbänden getragen wird, nicht vollständig gewährleistet werden kann. **Nach Ansicht mehrerer Befragter sollte der Richter nicht darauf angewiesen sein, sich selbst zu**

verteidigen, sondern sich auf vermittelnde Einrichtungen verlassen können, **seien es Organe der Justizverwaltung, wie z. B. Justizräte, oder Interessenverbände**. Auf nationaler und internationaler Ebene gegründete Berufs- und Interessenverbände übernehmen eine positive Rolle bei der Aktivierung von Schutzmechanismen, indem sie überstaatliche Instanzen über bestimmte Themen in Kenntnis setzen oder um eine Stellungnahme bitten und auf diese Weise den Übergriffen eine über die nationale Ebene hinausreichende Aufmerksamkeit verschaffen.

5. Die persönliche Unabhängigkeit der Richter: Verteidigung der Institution und der eigenen Person

Die Betrachtung der Unabhängigkeit der Justiz aus der Perspektive des Einzelnen ermöglicht die Ermittlung der Risiko- und Schutzfaktoren anhand der Erfahrungen, die Vertreter des Berufsstands sowohl bei der Ausübung ihres Amtes als auch bei ihrer öffentlichen Kommunikation gesammelt haben. Die persönliche Unabhängigkeit beschränkt sich nicht auf eine formale und normierte Pflicht: Sie gründet auch auf einer beruflichen Einstellung, einer wandlungsfähigen Geisteshaltung, die im Laufe der Erfahrungen und des Werdegangs entsteht und sich weiterentwickelt.

Richter sind mit verschiedenen Formen von Übergriffen konfrontiert. Sie können unterschiedlichen Arten von Druck ausgesetzt sein: Politischem Druck, der darauf abzielt, ihre Entscheidungen zu beeinflussen, oder der nach ergangenen Urteilen ausgeübt wird; Druck, der durch Disziplinarverfahren oder im Rahmen des Laufbahnmanagements ausgeübt wird. In diesem Sinne offenbart die Studie Situationen, in denen Disziplinarverfahren, die eingeleitet wurden, nachdem sich die betroffenen Richter*innen kritisch zu staatlichen Maßnahmen oder Justizreformen geäußert haben, von diesen als missbräuchlich empfunden wurden. In diesen Fällen erleben die Betroffenen den Einsatz der Disziplinargewalt als Instrument der Einschüchterung, das sie zum Schweigen bringen soll. Eine andere Art von Übergriffen auf Einzelpersonen

vollzieht sich im Rahmen des hierarchischen Einflusses, etwa im Zusammenhang mit dem Laufbahnmanagement, der Vergütung oder, eher indirekt, mit der Entscheidungsfindung. Die Untersuchungen verdeutlichen die Empfindlichkeit des Gleichgewichts, das es zwischen den Weisungsbefugnissen der Gerichtsvorsteher und der notwendigen Vermeidung jeglicher unzulässigen Einflussnahme auf die gerichtliche Entscheidung zu wahren gilt. Im Gegensatz dazu stellen körperliche Angriffe und Bestechungsversuche offensichtlich persönliche Risikofaktoren dar.

Mehrere Schutzfaktoren, die diesen persönlichen Risiken entgegenwirken können, werden aufgeführt. Zunächst stellt die Kollegialität eine bedeutende Garantie dar: Sie begrenzt sowohl externe Einflüsse auf die gerichtliche Entscheidung als auch die persönliche Voreingenommenheit der Richter. Ein zweiter wesentlicher Hebel besteht in der Klärung der Befugnisse der Gerichtsvorsteher zur Verhinderung jeglicher direkten oder indirekten Einmischung in die richterliche Entscheidungsfindung.

Im medialen Bereich wird die Gewährleistung der Meinungsfreiheit von Richtern als wichtiger Schutzfaktor angesehen. Die Herausforderung besteht darin, das Mäßigungsgebot mit den Anforderungen an Unparteilichkeit und Unabhängigkeit in Einklang zu bringen. Eine Klärung der berufsethischen Regeln, die für die Präsenz und die Äußerungen von Richtern in sozialen Netzwerken gelten, würde in diesem Sinne dazu beitragen, diesen öffentlichen Kommunikationsraum besser zu kontrollieren und auf diese Weise das Vertrauen in die Justiz zu bewahren. Die institutionelle Unterstützung – durch Aufsichtsbehörden, Justizräte und Berufsverbände – für Richter, die von persönlichen Angriffen betroffen sind, stellt einen weiteren wesentlichen Faktor dar, da sie ihre öffentliche Verteidigung gewährleistet, auf ihre Situation aufmerksam macht und die Vermittlungs- und Schutzmechanismen stärkt.

Schließlich beruht der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit gegenüber den Prozessparteien auf der Stärkung

der Berufsethik und des Unabhängigkeitsbewusstseins während der gesamten Laufbahn. Dies setzt eine Stärkung der Präventions- und Begleitmaßnahmen für Richter voraus, insbesondere durch die Anpassung der Aus- und Fortbildungsprogramme an aktuelle Herausforderungen. Durch die Entwicklung zu einer interdisziplinären Professionalisierung, die vielfältige Kompetenzen (Haushaltsführung, Management, Einsatz von künstlicher Intelligenz oder sozialen Netzwerken) sowie nicht-juristisches Wissen aus den Bereichen Soziologie, Psychologie oder Kriminologie einbezieht, würden diese Bildungsprogramme an Qualität gewinnen. Das Ziel besteht in der Stärkung der Kultur der Unabhängigkeit und Integrität der Richter sowie in der Stabilisierung der Neutralitätsanforderungen. Weitere Schutzfaktoren birgt die Förderung des fachlichen Dialogs zwischen Richtern: Maßnahmen wie Peer-Education, Intervision oder Supervision begünstigen die gemeinsame Analyse der Vorgehensweisen und den Erfahrungsaustausch. Schließlich stellt die Gewährleistung des Wohlergehens der Angehörigen der Rechtsberufe eine Voraussetzung für ihre persönliche Unabhängigkeit dar. Sie erfordert geeignete Arbeitsbedingungen, eine angemessene Vergütung, Maßnahmen der persönlichen Begleitung sowie institutionelle Präventionsmechanismen, die vor körperlichen und psychischen Bedrohungen schützen.

6. Die Unabhängigkeit der Justiz angesichts der Herausforderungen der künstlichen Intelligenz

Diese Prognose in Bezug auf die Herausforderungen der künstlichen Intelligenz für die Unabhängigkeit der Justiz gliedert sich in zwei Phasen. Sie betrifft zunächst einen strukturellen Ansatz in Bezug auf KI, der mit der Frage der technologischen Souveränität der Rechtspflegeorgane zusammenhängt. Das Nichtvorhandensein einer technologischen Souveränität bei der Nutzung von KI-Systemen stellt in der Tat ein Risiko für die Institution dar, denn der Einsatz von im Ausland entwickelten und anhand von homogenen Korpora trainierten Modellen kann eine erhöhte technologische Abhängigkeit und einen unzureichend kontrollierten Zugang

zu einzelstaatlichen Rechtsdaten zur Folge haben. Darüber hinaus sind bestimmte technologische Tools mitunter nicht an die Besonderheiten der einzelstaatlichen Rechtssysteme angepasst, was ihre Relevanz im juristischen Bereich einschränkt und zu unangemessenen Rechtsauslegungen oder -auffassungen führen kann. Schließlich birgt der Einsatz von Systemen, die auf der Analyse von Rechtsprechungsdaten basieren, das Risiko einer Verschiebung der Rechtsprechung, wenn systemische Verzerrungen in den Daten oder Modellen zunehmend die Leitlinien für die Auslegung des Rechts beeinflussen.

Die Studie ermittelt mehrere Präventionsstrategien zur Bewältigung dieser Risiken. Die erste besteht in der Einrichtung von Governance-Strukturen für die Anwendung künstlicher Intelligenz im juristischen Kontext zur Gewährleistung ihrer institutionellen Regelung, ethischen Überwachung und Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Unabhängigkeit und der ordnungsgemäßen Rechtspflege. Ein zweiter Ansatz betrifft die Beschleunigung der Digitalisierung einzelstaatlicher Rechtskorpora, insbesondere der Gesetze und der Rechtsprechung. Die zuletzt genannte Maßnahme dient dem Aufbau eines KI-gestützten Rechtsdatenangebots sowie der Entwicklung zuverlässiger Zugangs- und Analyse-Instrumente in Bezug auf einzelstaatliche Rechtssysteme. Außerdem erfordert der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit die Entwicklung einer Kultur der Bewertung von KI-Tools. Dabei geht es um eine Analyse ihrer Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Gerichte, die beruflichen Methoden und die Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz. Schließlich besteht ein weiterer Ansatz in der Bevorzugung souveräner digitaler Infrastrukturen für den Einsatz künstlicher Intelligenz im Justizwesen im Interesse des Schutzes sensibler Justizdaten, der Begrenzung technologischer Abhängigkeiten und der Stärkung der Sicherheit und Vertraulichkeit der Systeme.

Der zweite Punkt betrifft den Einsatz künstlicher Intelligenz im Justizwesen. Er birgt mehrere Risiken, insbesondere im Zusammenhang mit der Filterung von Informationen oder

der trainingsdatenbedingten Erzeugung ungenauer oder verzerrter Ergebnisse, welche die Qualität der im Entscheidungsprozess herangezogenen Informationen beeinträchtigen würden. Ein weiteres Risiko betrifft die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen. Der zunehmende Einsatz dieser Instrumente kann zu einer Abhängigkeit der Richter von algorithmischen Empfehlungen führen, wodurch die Gefahr besteht, dass das freie richterliche Ermessen schrittweise durch die Analyse des Algorithmus ersetzt wird.

Mehrere Schutzfaktoren werden aufgeführt. Zunächst geht es um die Bevorzugung von KI-Systemen mit begrenztem Einfluss auf die gerichtliche Entscheidung, die das freie Ermessen des Richters wahrt und das Risiko einer Beeinflussung der richterlichen Argumentation senkt. Eine weitere Strategie besteht in der Einführung einer Skala zur Vorabbewertung des Einflussrisikos vor jeglicher Einbeziehung eines KI-Systems in einen Entscheidungsprozess, um potenzielle Verletzungen der Unabhängigkeit zu erkennen und die erforderlichen Garantien anzupassen. Außerdem ist es angebracht, beim Einsatz von KI-Systemen eine wirksame menschliche Kontrolle zu gewährleisten, indem sichergestellt wird, dass der menschliche Eingriff bei der Auslegung der Ergebnisse und bei der endgültigen Entscheidung maßgeblich bleibt. Schließlich muss beim Einsatz künstlicher Intelligenz der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens gewahrt werden, damit die Prozessparteien die Möglichkeit haben, die aus den algorithmischen Tools stammenden Elemente, welche die gerichtliche Entscheidung beeinflussen könnten, zur Kenntnis zu nehmen, zu erörtern und anzufechten.

7. Modellierung: Ein konkretes Instrument zur Veranschaulichung der Bedrohungen und bewährten Methoden

Trotz ihrer Verankerung in Verfassungstexten und internationalen Normen ist die Unabhängigkeit der Justiz nach wie vor gleichbleibenden und neu entstehenden Schwachstellen ausgesetzt. Die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen

verändern die Formen der Einflussnahme, mit denen die Justiz konfrontiert ist. Angesichts der Vielfalt und Komplexität der Risikofaktoren müssen Schutzmechanismen flexibel und bedarfsgerecht konzipiert werden. Deshalb erwies es sich als notwendig, abgesehen von den in der Studie vorgestellten, qualitativen Analysen und Modellen eine neue Lesart dieser Phänomene anzubieten. Die im letzten Teil des Berichts entwickelte Modellierung stellt somit ein Analyseinstrument dar, das eine systemische, bereichsübergreifende und gegenüberstellende Erfassung der Bedrohungen und Schutzmaßnahmen ermöglicht. Sie beleuchtet die Struktur einer Bedrohung oder Schutzmaßnahme, indem sie deren verschiedene Komponenten analysiert.

Bei den Risikofaktoren unterscheidet die Analyse insbesondere ihren Ursprung, ihre Häufigkeit, die Kanäle, über die sie auftreten, die Art und Intensität des ausgeübten Drucks, die betroffenen Adressaten sowie die daraus resultierenden Schäden. Bei den Schutzfaktoren untersucht sie die Initiatoren der Maßnahmen, ihren strukturellen oder konjunkturellen Schutzcharakter, die eingesetzten Instrumente, ihre Umsetzungsmodalitäten, die vorgesehenen Begünstigten sowie die Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Unabhängigkeitssituation.

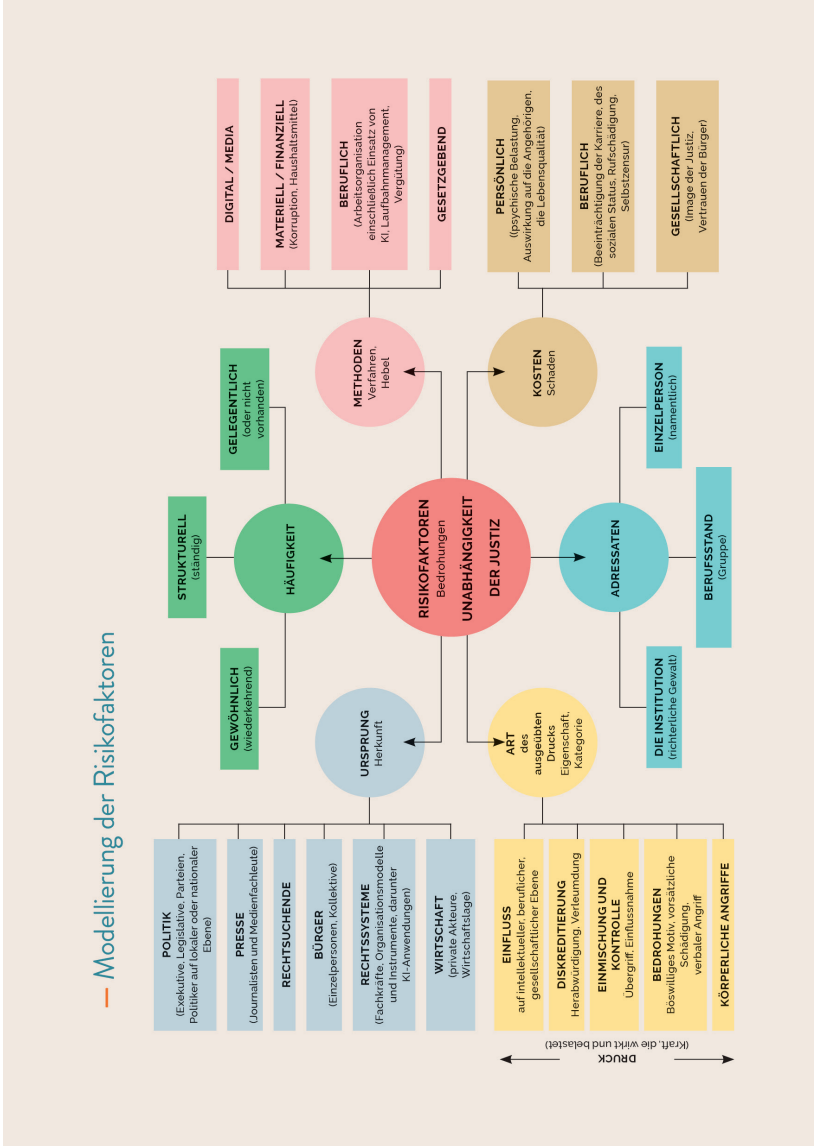
Diese Modellierung verfolgt zwei Ziele. Das erste besteht darin, die Ermittlung und das Verständnis von Risiko- und Schutzfaktoren zu verbessern, schwache und starke Signale zu erkennen und institutionelle Diagnosen zu strukturieren. Das zweite betrifft die Förderung des Wissensaustauschs. Die als Diagnose- und Bewertungsinstrument entworfenen Modelle bieten einen gemeinsamen Analyserahmen, der die Entwicklung vergleichender Ansätze auf regionaler oder internationaler Ebene ermöglicht. Sie erleichtern den Vergleich zwischen Rechtssystemen und die Weitergabe von Erfahrungen. Im frankophonen Raum fördert dieses Instrument in diesem Sinne den Austausch zwischen Rechtspflegeorganen, Forschern und Vertretern der Justiz.

Diese Studie zur Unabhängigkeit der Justiz im frankophonen Raum offenbart einen Bedarf an neuen Erkenntnissen. Insbesondere ruft sie zu gezielteren, empirischen Projekten auf, die sich mit bestimmten geografischen Gebieten, spezifischen Berufsgruppen oder bestimmten Segmenten des Justizwesens befassen. Ebenso verdienen mehrere Forschungsschwerpunkte eine vertiefende Untersuchung, beispielsweise die Wahrnehmung der Übergriffe durch die Richter, die langfristigen Auswirkungen institutioneller Reformen, die Entwicklung der Schutzmechanismen, die konkreten Auswirkungen digitaler Technologien auf das Richteramt oder auch die Unabhängigkeit der Justiz aus der Perspektive des Anwaltsberufs.

Quantitative Erhebungen ermöglichen ihrerseits die Abdeckung einer viel umfangreicheren Stichprobe im Zusammenhang mit der in dieser Studie initiierten Fragestellung. Darüber hinaus böten sie beispielsweise Gelegenheit zur Messung des Unabhängigkeitsempfindens von Richtern auf nationaler Ebene oder der Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz bzw. von entsprechenden Übergriffen in der Gesamtbevölkerung.

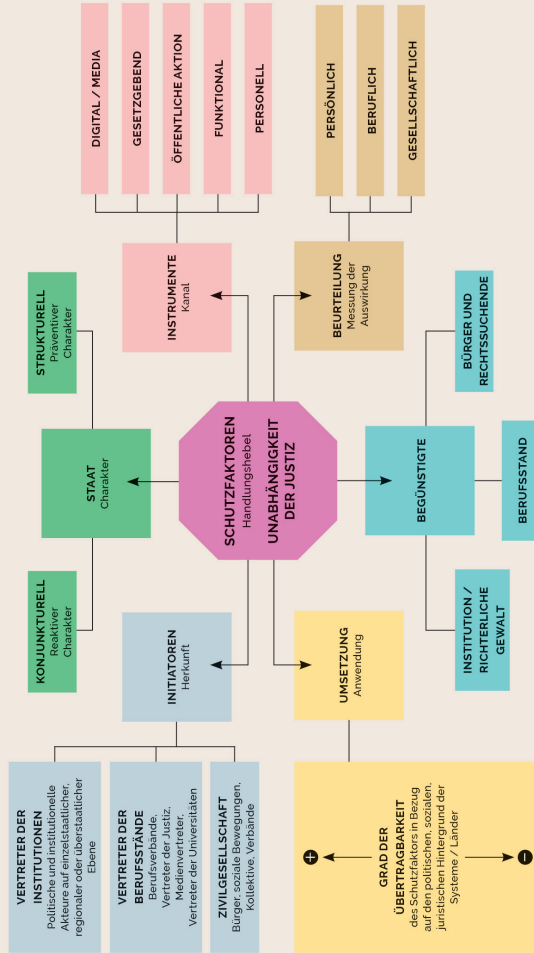
Schließlich würde die angebotene Modellierung von einer Erprobung und Erweiterung mithilfe einer reflexiven Anwendung durch die Akteure selbst sowie im Rahmen neuer Forschungsprojekte profitieren: Einbeziehung der zeitlichen Dimension, der kumulativen, direkten oder indirekten Auswirkung von Übergriffen und Schutzmaßnahmen. Außerdem könnte sie zur Einschätzung der kontextbezogenen Schwere eines Übergriffs durch die Verknüpfung beschreibender und bewertender Komponenten dienen und die Entwicklung eines Risikobarometers auf der Grundlage dieser neuen Ergebnisse anregen.

Modell A: Risikofaktoren



Modell B: Schutzfaktoren

— Modellierung der Schutzfaktoren



Diese Studie zur Unabhängigkeit der Justiz im frankophonen Raum offenbart einen Bedarf an neuen Erkenntnissen. Insbesondere ruft sie zu gezielteren, empirischen Projekten auf, die sich mit bestimmten geografischen Gebieten, spezifischen Berufsgruppen oder bestimmten Segmenten des Justizwesens befassen. Ebenso verdienen mehrere Forschungsschwerpunkte eine vertiefende Untersuchung, beispielsweise die Wahrnehmung der Übergriffe durch die Richter, die langfristigen Auswirkungen institutioneller Reformen, die Entwicklung der Schutzmechanismen, die konkreten Auswirkungen digitaler Technologien auf das Richteramt oder auch die Unabhängigkeit der Justiz aus der Perspektive des Anwaltsberufs.

Quantitative Erhebungen ermöglichen ihrerseits die Abdeckung einer viel umfangreicheren Stichprobe im Zusammenhang mit der in dieser Studie initiierten Fragestellung. Darüber hinaus böten sie beispielsweise Gelegenheit zur Messung des Unabhängigkeitsempfindens von Richtern auf nationaler Ebene oder der Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz bzw. von entsprechenden Übergriffen in der Gesamtbevölkerung.

Schließlich würde die angebotene Modellierung von einer Erprobung und Erweiterung mithilfe einer reflexiven Anwendung durch die Akteure selbst sowie im Rahmen neuer Forschungsprojekte profitieren: Einbeziehung der zeitlichen Dimension, der kumulativen, direkten oder indirekten Auswirkung von Übergriffen und Schutzmaßnahmen. Außerdem könnte sie zur Einschätzung der kontextbezogenen Schwere eines Übergriffs durch die Verknüpfung beschreibender und bewertender Komponenten dienen und die Entwicklung eines Risikobarometers auf der Grundlage dieser neuen Ergebnisse anregen.

Die Unabhängigkeit der Justiz im frankophonen Raum: Risiko und Schutzfaktoren

Trotz ihrer weitreichenden Verankerung in Verfassungstexten und internationalen Normen ist die Unabhängigkeit der Justiz nach wie vor gleichbleibenden und neu entstehenden Schwachstellen ausgesetzt. Die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen begünstigen eine Veränderung der Formen der Einflussnahme, mit denen die Justiz konfrontiert ist, was eine Anpassung der Schutzmechanismen erfordert. Ausgehend von dieser Feststellung untersucht diese Studie mithilfe eines multidisziplinären Ansatzes die Risiko- und Schutzfaktoren, welche die Unabhängigkeit der Justizsysteme im frankophonen Raum letztlich schwächen oder stärken.

Die Studie macht deutlich, dass die Unabhängigkeit der Justiz ein dynamisches Gleichgewicht darstellt und ständig einem institutionellen, politischen, finanziellen, medialen und technologischen Druck ausgesetzt ist. Als Antwort darauf betont sie die Bedeutung starker struktureller Garantien bei der Regelung der Beziehungen zur Exekutive und Legislative, bei der Organisation der Justiz, beim kollektiven Handeln der Berufsgruppen, im Verhältnis zu den Medien, bei der Stabilisierung einer Kultur der Unabhängigkeit unter den Akteuren sowie beim Einsatz künstlicher Intelligenz.

Dank seines empirischen Ansatzes begreift dieses Projekt die Unabhängigkeit der Justiz nicht allein als Rechtsprinzip, sondern auch als soziale, persönliche und gelebte Realität, die situationsbezogen und wandelbar ist.

Valérie Sagant ist Richterin und Direktorin des Institut Robert Badinter.

Olivier Chevet ist Richter und Studien- und Forschungsleiter am Institut Robert Badinter.

Elise Laurent besitzt einen Mastergrad in Soziologie und ist Studien- und Forschungsleiterin am Institut Robert Badinter.

Gaudens DJIHOUESSI ist Forschungs- und Lehrbeauftragter an der Universität Abomey-Calavi und Mitglied des CREDIJ.

An dieser Arbeit haben mitgewirkt:

**Nicolin ASSOGBA, Anne BARTNICKI, Pénélope DUFOURT
und Gildas NONNOU**



A independência da justiça no espaço francófono: factores de risco e factores de proteção

Um estudo realizado por
**OLIVIER CHEVET, ÉLISE LAURENT
E GAUDENS DJIHOUESSI**

Sob a direção de
VALÉRIE SAGANT

Com a colaboração de
**NICOLIN ASSOGBA, ANNE BARTNICKI,
PÉNÉLOPE DUFOURT E
GILDAS NONNOU**

PREFÁCIO Y RESUMO

Traduzido por Alpha Trad

PREFÁCIO

O Instituto Robert Badinter (IRB) e o Centro de Investigação e Estudos em Direito e Instituições Judiciais em África (CREDIJ) foram convidados pela Organização Internacional da Francofonia para contribuírem conjuntamente nos seus trabalhos, realizados no âmbito da programação 2024-2027 e, em especial, no seu projeto "Reforço do Estado de Direito, dos Direitos Humanos e da Justiça".

O CREDIJ e o IRB foram encarregados de propor "um relatório geral sobre as boas práticas e os obstáculos em matéria de independência da justiça", destinado a identificar as principais análises e recomendações nesta matéria, provenientes tanto do meio académico como das recomendações das organizações internacionais, intergovernamentais ou profissionais. Além disso, os nossos trabalhos basearam-se nos diálogos mantidos com as partes interessadas. Assim, para este estudo, foram mobilizados três níveis de recursos para o diálogo: dados institucionais, teóricos e empíricos. A abordagem empírica foi conduzida sob a forma de entrevistas realizadas junto de intervenientes do sistema judicial, em doze países do espaço francófono, tendo tornado possível recolher informações no terreno e fornecer matéria complementar às análises doutrinárias. Os resultados permitem uma reflexão sobre os factores de risco e de proteção relativos à independência da justiça nos países da Francofonia.

O espaço francófono abrange um grande número de países e uma grande variedade de sistemas jurídicos e realidades institucionais. O nosso objetivo não era descrevê-los, mas tê-los em conta na compreensão e contextualização das declarações feitas pelos inquiridos. Procurámos utilizar termos capazes de fazer sentido nas diferentes tradições jurídicas; assim, o termo "magistrados" ou "*magistrates*" é utilizado para se referir tanto a juizes como a procuradores que, em alguns países, estão sujeitos ao mesmo estatuto comum, enquanto que noutros países estão sujeitos a modalidades

de recrutamento e gestão totalmente distintas. Esforçámo-nos por recorrer a uma grande variedade de fontes, sem ter podido, no âmbito deste estudo, representar em toda a sua riqueza e diversidade os trabalhos realizados em todos os países da Francofonia.

Estes trabalhos foram realizados no seio do Instituto Robert Badinter, por Olivier Chevet e Élise Laurent, com a colaboração de Anne Bartnicki e Pénélope Dufourt. No CREDIJ, os trabalhos foram liderados por Gaudens Djihouessi, Gildas Nonnou e Nicolin Assogba. Beneficiaram ainda dos pareceres rigorosos e construtivos de dois comités científicos: por parte do IRB, um comité composto por Cécile Vigour, socióloga e diretora de investigação no 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; por parte do CREDIJ, um conselho científico, composto por Joseph Djogbénu, professor agregado de direito na Universidade de Abomey-Calavi, diretor do CREDIJ, e Étienne Fifatin, magistrado reformado, antigo conselheiro do Supremo Tribunal do Benim. Um grande agradecimento também a Laurent Willemez, sociólogo, professor na Universidade de Versalhes-Saint-Quentin-en-Yvelines, pelo seu aconselhamento metodológico, bem como às equipas do Instituto e do Centro, pelo seu contributo para a finalização do estudo.

Joseph DJOGBÉNOU, Diretor do CREDIJ

Valérie SAGANT, Diretora do Instituto Robert Badinter

RESUMO

A independência do poder judicial é um dos pilares do Estado de direito e um critério essencial da qualidade democrática das instituições. A sua consagração remonta a tempos antigos, tanto na filosofia política como nos instrumentos jurídicos modernos. Neste contexto, o Instituto Robert Badinter (IRB) e o Centro de Investigação e Estudos em Direito e Instituições Judiciais em África (CREDIJ) foram contactados pela Organização Internacional da Francofonia (OIF), no âmbito do seu programa 2024-2027, dedicado a reforçar o Estado de direito, os direitos humanos e a justiça. As duas instituições foram incumbidas de elaborar um relatório geral sobre as boas práticas e os obstáculos à independência da justiça, tendo por base as análises da investigação académica, das organizações internacionais e dos atores judiciais.

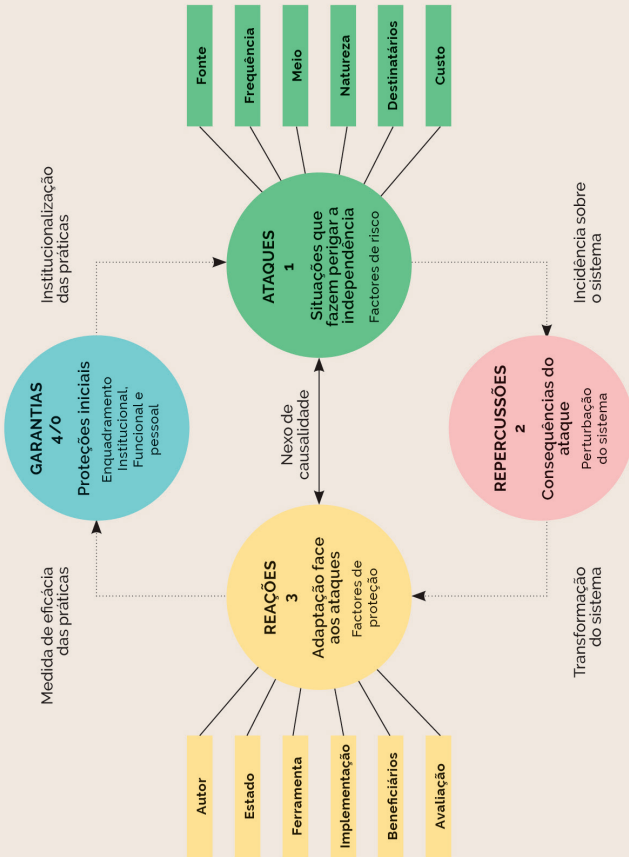
O estudo adota uma abordagem pluridisciplinar, que mobiliza o direito, a sociologia e a ciência política, bem como recursos institucionais, académicos e empíricos. A sua originalidade reside na integração da experiência e das percepções dos atores judiciais. Assim, foram realizadas entrevistas com juizes, procuradores e advogados de doze países membros da OIF: Benim, Burkina Faso, França, Gabão, Luxemburgo, Mónaco, Canadá (Québec), República Democrática do Congo, Roménia, Suíça, Chade e Tunísia.

As análises deste estudo centram-se nos factores de risco e de proteção, susceptíveis de afetar as decisões judiciais – direta ou indiretamente. Os factores de risco são entendidos aqui como as condições em que as infrações podem ocorrer e os factores de proteção como áreas de atuação, que permitem a investigação e implementação de boas práticas. Os factores de risco e de proteção são estudados a diferentes níveis: na autoridade da instituição, no funcionamento das jurisdições e no exercício da função dos juizes. Em cada um destes níveis, foram selecionados três temas, como as áreas onde a independência parece estar atualmente mais abalada ou em mutação. O primeiro diz respeito à independência da

justiça relativamente ao equilíbrio dos poderes institucionais, questão central na literatura institucional, na doutrina e nas análises das organizações internacionais. O segundo tema diz respeito às relações entre a justiça e o poder mediático, que se caracterizam por uma dinâmica ambivalente entre a fragilização e a proteção da independência. Estes dois temas também se destacaram no estudo, devido à sua importância nas percepções dos intervenientes entrevistados. Por fim, o recurso à inteligência artificial constitui uma perspectiva mais voltada para o futuro dos riscos que pesam sobre a independência. Embora a literatura institucional tenha abordado o tema das inovações tecnológicas para questionar as transformações que estas induzem no funcionamento da justiça, o impacto específico sobre a independência da justiça enquanto tal, está ainda por explorar.

Nas esferas jurídica e social, a independência da justiça – as suas infrações e proteções – são o resultado de um processo permanente de evolução e ajustamento, tanto reativo como preventivo. Esta abordagem dinâmica assenta sobre três dimensões: as situações concretas de atentados à independência (ponto 1 do diagrama), as suas repercussões e o seu custo para um dado sistema (ponto 2) e, finalmente, as reações dos seus atores e intervenientes, bem como a sua capacidade de ação (pontos 3 e 4).

Ciclo da independência da justiça



Este estudo tornou possível fornecer materiais significativos, através das percepções dos intervenientes e da sua análise cruzada com a literatura científica e as recomendações internacionais sobre a matéria. No entanto, embora estas últimas se encontrem bastante desenvolvidos, designadamente no que se refere às normas, pareceu-nos que os trabalhos científicos pluridisciplinares continuam a ser insuficientes à escala nacional, bem como numa análise comparada. Embora a análise jurídica da doutrina relativa às instituições de justiça, ao seu pessoal e ao seu funcionamento esteja a prosperar, o estudo empírico dos seus impactos e das dinâmicas dos atentados à sua independência, parece-nos dever ser reforçado. Para dar resposta a esta necessidade, o estudo propõe, em complemento das análises qualitativas, um instrumento de modelização que permita compreender os factores de risco e de protecção de uma forma sistémica, transversal e cruzada.

Esta síntese visa relatar os principais resultados do estudo, que parecem ser questões determinantes na reflexão sobre a independência da justiça.

1. A organização da profissão e da instituição judicial

O estudo identifica a gestão das carreiras como uma importante alavanca de pressão sobre os magistrados, susceptível de instaurar um clima de medo e de fragilizar a sua independência e imparcialidade. A fim de proteger os juizes de um poder de revogação arbitrária, o princípio da inamovibilidade é recordado pelos padrões internacionais e consagrado na maioria das ordens jurídicas, e por vezes elevado até ao nível constitucional. Porém, este princípio é, por vezes, contornado por medidas coletivas dirigidas a certas gerações de juizes, como a redução da idade de reforma, ou por fortes incentivos ao abandono da magistratura. As nomeações temporárias ou por um período experimental enfraquecem igualmente a independência: mandatos curtos, renováveis, ou longos

períodos probatórios, são, assim, desaconselhados pelos padrões internacionais. A independência é também afetada por instrumentos mais subtis — transferências, revogações ou sanções disciplinares — susceptíveis de ser utilizados para sancionar, reprimir ou, pelo contrário, distinguir juizes segundo as suas decisões. Por fim, as carreiras podem ser indiretamente influenciadas pelo controlo político das nomeações.

Face a estes riscos, o estudo sublinha a necessidade de reforçar o quadro constitucional e legal, a fim de melhor proteger a instituição judicial e as carreiras dos magistrados. Um outro factor protetor reside na gestão da nomeação e da carreira dos juizes por uma instância independente dos poderes executivo e legislativo, como um Conselho de Justiça. Estes órgãos deveriam dispor de uma competência exclusiva, ou de um parecer vinculativo, sobre o conjunto das decisões de carreira dos magistrados judiciais (juizes) — nomeação, avaliação, promoção, transferência sem consentimento, destituição e disciplina — a fim de prevenir uma eventual instrumentalização política da magistratura. Resta então garantir qualidades de independência intrínsecas a estes órgãos de gestão, para que possam cumprir com as suas missões da forma o mais transparente, imparcial e autónoma possível.

Um segundo ponto diz respeito à independência dos magistrados do Ministério Público (procuradores). Hoje reconhecida como uma condição para o direito a um processo imparcial, devido ao seu cargo distinto do dos juizes, a sua imparcialidade pode ser garantida por mecanismos específicos, sem que, necessariamente, beneficiem da inamovibilidade do cargo. O principio hierárquico está organizado em torno de duas verticalidades: entre a autoridade política e os procuradores do Ministério Público e, depois, entre estes e os magistrados das suas equipas. Dependendo dos países, a intensidade e o âmbito deste controlo variam, designadamente, nos processos individuais. Esta organização

constitui um factor de risco para a independência da justiça: os casos de intromissão em processos individuais ou nas ordens de arquivamento dos processos são o testemunho de que a cadeia hierárquica pode constituir um canal de pressão por parte do poder executivo. Os testemunhos recolhidos evidenciam uma fragilidade institucional susceptível de afetar igualmente a confiança do público na justiça. A doutrina sublinha o carácter estrutural deste risco, que se torna problemático quando as instruções recebidas não se limitam às questões de gestão administrativa ou de política criminal geral, mas antes se referem a processos individuais, susceptíveis de influenciar a decisão de proceder ou não judicialmente. Por fim, o modo de nomeação e a gestão de carreira dos magistrados do Ministério Público constituem também factores de risco para a independência.

Do ponto de vista estatutário, a reflexão sobre o Ministério Público não pode limitar-se a uma oposição entre juizes e autoridades responsáveis pela ação penal. O desafio consiste em construir uma instituição capaz de exercer plenamente as suas funções, respeitando os direitos e o Estado de direito, tendo em conta a sua história e os desenvolvimentos recentes. Os textos institucionais identificam vários factores de proteção: garantias legais relativas ao recrutamento, à carreira, à disciplina, à segurança do emprego ou à inamovibilidade dos procuradores; a proteção contra qualquer pressão indevida, interna ou externa; o combate à corrupção e o reforço da confiança do público. No que diz respeito à estrutura hierárquica do Ministério Público, recomenda-se, designadamente, a limitação do âmbito da hierarquia administrativa, o reforço das garantias estatutárias e disciplinares dos procuradores e o enquadramento de qualquer investigação de acordo com requisitos de transparência e fundamentação jurídica. Assim, deve encontrar-se um equilíbrio entre a independência dos magistrados no exercício da ação pública e a competência do governo para definir uma política pública em matéria penal.

2. Como devem ser geridos os recursos para um funcionamento independente da justiça?

A independência da justiça não pode ser garantida sem uma alocação de recursos suficientes. A questão orçamental tem um impacto direto sobre a qualidade, a celeridade e a acessibilidade da justiça, tal como o respeito pelos direitos fundamentais. Também as insuficiências ou instabilidades orçamentais podem influenciar o resultado dos processos, ao limitarem as condições efetivas do exercício do cargo de juiz. A falta de recursos cria vulnerabilidades estruturais, reduz as opções processuais e fragiliza a independência judicial. Além disso, as insuficiências orçamentais levam, por vezes, a um aumento do recurso a juízes que ocupam temporariamente os seus cargos, que são frequentemente recrutados através de mecanismos menos rigorosos e submetidos a regras de renovação que podem expô-los de uma forma mais acentuada a influências. Por sua vez, o risco orçamental afeta o nível dos recursos, a autonomia financeira da justiça e a alocação dos meios. A redução dos recursos é um factor de risco pluridimensional: no montante dos meios alocados, no grau de independência financeira e na melhor repartição dos recursos alocados. A remuneração insuficiente dos magistrados, diretamente relacionada com a questão orçamental, constitui outro factor de risco, ao expô-los de uma forma mais sensível à influência de terceiros. As entrevistas evocam igualmente a falta de efetivos e de meios materiais, o que, por vezes, impede os juizes de desempenharem corretamente as suas funções. Num contexto de sobrecarga de trabalho, os magistrados são, por vezes, sujeitos a pressões de produtividade, o que pode alterar as condições da sua tomada de decisão, a serenidade e a qualidade das sentenças, a satisfação dos litigantes e a legitimidade da justiça. Por fim, a independência da justiça depende também da organização institucional dos atores judiciais: por exemplo, a ligação institucional da polícia judiciária ao Ministério da Justiça, ou diretamente à autoridade

judicial, é, aliás, debatida em diversos países e considerada como um meio para garantir a eficácia e a independência das investigações.

A disponibilidade de recursos materiais, humanos e financeiros constitui, portanto, um factor determinante essencial da independência funcional da justiça. Recursos suficientes e estáveis permitem aos magistrados o exercício das suas funções de uma forma serena e imparcial. A missão constitucional da justiça e o seu papel na protecção do Estado de direito justificam a implementação de mecanismos orçamentais específicos, a fim de garantir essa estabilidade. Um factor de protecção consiste, assim, em alocar uma parte suficiente dos orçamentos nacionais ao funcionamento da justiça, a fim de lhe proporcionar os meios necessários ao exercício das suas missões. Para atingir este objetivo, são evocadas diversas vias: a adoção de leis de planeamento orçamental plurianuais, a fixação de uma percentagem mínima do orçamento do Estado dedicado à justiça e até a constitucionalização de princípios relativos ao seu financiamento.

Além dos montantes dos recursos, a autonomia orçamental situa-se até na base das outras garantias, dissipando a sombra do poder executivo sobre o funcionamento dos tribunais. Pressupõe que os tribunais dispõem de um papel real na tomada de decisão, na preparação e na gestão do seu orçamento, a fim de assegurarem os seus meios operacionais. Muitas reformas recomendam, assim, que a gestão das dotações judiciais seja confiada ao próprio poder judicial ou a um órgão independente: ou que os tribunais formulem as suas necessidades orçamentais diretamente junto da autoridade responsável pelas finanças; ou que estas propostas transitem através da autoridade executiva responsável pelos processos judiciais, ou até que sejam apresentadas diretamente pelos próprios tribunais. Convém igualmente limitar a capacidade dos poderes executivo e legislativo para exercer pressão sobre a justiça, através de decisões

orçamentais. Os mecanismos de financiamento podem, de facto, ser instrumentalizados para orientar a ação judicial de acordo com as prioridades do governo, designadamente em contextos politicamente polarizados. Por outro lado, uma autonomia financeira total poderia permitir que algumas instituições judiciais escapassem a reformas legítimas e a requisitos razoáveis de responsabilidade e desempenho. Por fim, a alocação de recursos deveria basear-se em critérios transparentes, negociados com os atores judiciais, equilibrando indicadores quantitativos e qualitativos, a fim de conciliar os requisitos de uma boa gestão pública com a preservação da independência.

3. A independência da justiça face aos *media*

Para além dos riscos legais ou institucionais, os factores mediáticos fragilizam igualmente a independência da justiça. O termo *media* é entendido aqui como o conjunto dos intervenientes e dos canais de produção e divulgação de mensagens junto do público, tanto a nível informativo como de comunicação. Os *media* desempenham um papel essencial no funcionamento da democracia, uma vez que contribuem para a compreensão do papel da justiça, revelam pressões exercidas sobre a instituição e participam no debate sobre as relações entre os poderes e as reformas do sistema judiciário. Garantir a liberdade de expressão dos *media* é, assim, um desafio essencial para a defesa da independência da justiça.

No entanto, são identificados certos riscos mediáticos, designadamente as campanhas de difamação contra a instituição e ataques pessoais dirigidos a magistrados, seja pelos próprios jornalistas ou pelos atores institucionais ou políticos. Embora a justiça deva poder ser alvo de uma crítica pública legítima, as entrevistas revelam um risco de descrédito do poder judicial e dos seus membros. Os ataques mediáticos pessoais têm um efeito ainda mais forte sobre a indepen-

dência da justiça ou a imparcialidade dos juizes, desde logo porque estes temem ameaças ou retaliações. De uma forma mais alargada, os *media* podem contribuir para que se instale um clima de desconfiança para com a justiça, ao sugerirem que certas decisões são ditadas por intenções ou influências externas. Para além deste risco, os ataques mediáticos contra a justiça também, por vezes, dão azo a uma preparação do terreno para uma recusa em cumprir as decisões judiciais.

Além disso, a discrepância entre o tempo mediático, que é rápido e imediato, e o tempo da justiça, longos períodos de análise, investigação e deliberação, gera outro risco, mais difuso: o de uma possível interiorização, por parte do juiz, das críticas ou das emoções que circulam no espaço mediático. A qualidade da informação pode constituir um outro factor de risco identificado, resultante de um domínio por vezes insuficiente do funcionamento do sistema judicial, de falta de rigor no tratamento dos casos, ou até de uma parcialidade assumida. Por fim, a concentração financeira e política dos *media* pode afetar a independência da justiça, com o risco de uma narrativa mediática única e tendenciosa. A convergência dos poderes económicos, políticos e mediáticos favorece então a constituição de um maior poder de influência, capaz de divulgar discursos sobre a instituição judicial e os profissionais.

Devido ao seu efeito viral, as redes sociais podem constituir outro factor de risco, ao acelerarem a difusão de informações e de tomadas de posição. Alguns inquiridos consideram-nas como um instrumento de pressão social sobre a atividade judicial. Esta pressão não se limita ao âmbito da profissão, já que é sentida a nível pessoal, na medida em que as críticas formuladas nas redes sociais assumem um carácter pessoal e podem mesmo ser dirigidas diretamente ao magistrado em questão, na sua conta. Além disso, a possibilidade de publicar comentários sob anonimato pode constituir um factor agravante.

Os elementos de resposta face a estes diferentes riscos mediáticos situam-se a vários níveis: no desenvolvimento ou no reforço da comunicação judicial institucional, na implementação, pelo poder judicial e institucional, de ações de prevenção e sensibilização junto do público em geral, e na regulamentação legislativa dos *media*. Em primeiro lugar, a profissionalização da comunicação judicial parece ser indispensável, tanto para a implementação de uma estratégia global de comunicação institucional como no âmbito pelo qual se regem as declarações dos diferentes atores da justiça. Um factor de proteção reside na implementação de uma estratégia de comunicação preventiva e proativa, e não apenas reativa ou defensiva em caso de crise. A justiça deve antecipar as exigências mediáticas e do público. Por outro lado, além das decisões e dos procedimentos judiciais, o facto de comunicar todas as atividades da instituição judicial, divulgando informações precisas sobre o seu funcionamento, é identificado como um factor de proteção da independência. A nomeação de "porta-vozes" ou magistrados especialmente dedicados à comunicação no seio dos tribunais é, aliás, recomendada por diferentes instâncias. Isto implica formar magistrados cujas competências nesta área não se inscrevem necessariamente nos cânones de comunicação da esfera mediática ou política. A criação de verdadeiras entidades dedicadas à comunicação judicial parece ser uma resposta útil para uma melhor gestão das intervenções. De igual modo, a criação de observatórios de comunicação judicial constitui uma via promissora para propor uma metodologia comum às jurisdições, ou mesmo à escala supranacional.

A resposta pedagógica, por outro lado, constitui como que um segundo factor de proteção proativo da instituição. As instituições judiciais são incentivadas a desenvolver ações específicas de sensibilização e educação cívica junto dos diferentes públicos (público em geral, estudantes, académicos, associações). Foram assim identificadas diversas iniciativas: encontros e diálogos entre estudantes,

magistrados e advogados; audiências abertas a grupos escolares; organização de jornadas abertas destinadas ao público em geral; intervenções de magistrados em estabelecimentos de ensino; concursos de educação jurídica, etc. Estas atividades, através de um melhor conhecimento do direito, dos procedimentos judiciais e do papel da justiça na sociedade, facilitam o contacto com os cidadãos, reforçam a transparência da justiça e podem aumentar a confiança do público em geral na instituição. As ações de sensibilização pedagógicas baseiam-se na construção de conhecimentos e não apenas na divulgação de informação e na participação na construção de uma cultura nacional de independência judicial. Além disso, a doutrina universitária, bem como os intervenientes na educação e na cultura, constituem outros tantos pontos de apoio que contribuem para essa legitimação da instituição. Este factor de proteção convida-nos a ir além dos pontos de atenção estritamente focados na proteção da justiça e a restabelecer a independência da instituição na defesa mais alargada do ecossistema do Estado de direito e dos seus vários intervenientes, apoiando-se, designadamente, na consciência dos cidadãos e intelectuais como alavanca de proteção.

4. O desafio da ação coletiva na proteção da independência

Para fazer face aos diferentes riscos normativos, mediáticos ou funcionais evocados acima, o estudo destaca a questão da proteção coletiva por parte das organizações profissionais ou sindicais. As organizações têm um papel a desempenhar na defesa da independência da instituição e dos órgãos judiciais. Diversos relatos recolhidos destacam o papel necessário das organizações de magistrados na proteção da instituição e dos órgãos judiciais, em especial através de tomadas de posição sobre a defesa da independência. Esta defesa diz igualmente respeito a organizações profissionais de outras profissões do direito, como a advocacia.

As organizações internacionais reconhecem que a independência dos juízes e da justiça não pode ser totalmente garantida sem **uma ação coletiva estruturada**, liderada por instituições e organizações profissionais legítimas. **Segundo vários inquéritos, o magistrado não deve defender-se apenas a si próprio, mas sim recorrer a estruturas de mediação, sejam elas órgãos de governação judicial, como os conselhos de justiça, ou organizações sindicais.** As organizações e associações profissionais, constituídas a nível nacional e internacional, têm um papel positivo a desempenhar em termos de mobilização e proteção, para solicitar ou informar as instâncias supranacionais sobre temas específicos, conferindo assim às eventuais infrações uma repercussão que ultrapassa a escala nacional.

5. A independência individual dos juízes: defender a instituição e defender-se a si próprio

Abordar a independência da justiça a partir da perspetiva do indivíduo permite identificar factores de risco e de proteção, a partir de experiências vividas pelos profissionais, no exercício das suas funções, bem como nas suas declarações públicas. A independência individual não se limita a um dever formal e padronizado: ela constitui também uma disposição profissional, um estado de espírito processual, que se constrói e evolui, acompanhando experiências e percursos.

Os magistrados são confrontados com diferentes formas de ataque. Podem experimentar diferentes tipos de pressão: pressões políticas, que visam orientar as suas decisões ou intervir na sequência de decisões proferidas; pressões exercidas pelos processos disciplinares ou através da gestão de carreiras. O estudo identifica assim situações em que os processos disciplinares são considerados abusivos pelos magistrados após assumirem posições críticas relativamente a políticas públicas ou a reformas da justiça. O uso do poder disciplinar é entendido, nestes casos, como um instrumento

intimidatório ou silenciador. Um outro tipo de ataque individual reside na influência hierárquica, no que se refere à gestão de carreiras, à remuneração ou, mais indiretamente, ao processo de tomada de decisão. O trabalhos destacam o delicado equilíbrio a manter entre as prerrogativas administrativas dos presidentes dos tribunais e a necessidade de evitar qualquer influência indevida nas decisões judiciais. Por fim, as agressões físicas e as tentativas de suborno, são, obviamente, factores de risco individuais.

Para mitigar estes riscos individuais, são destacados diversos factores de protecção. A colegialidade constitui, antes de mais, uma garantia importante: permite limitar tanto as influências externas nas decisões judiciais como os preconceitos individuais dos magistrados. A clarificação dos poderes dos presidentes dos tribunais para prevenir uma eventual ingerência direta ou indireta no processo de decisão judicial é uma segunda alavanca essencial.

A nível mediático, a garantia da liberdade de expressão dos juízes é vista como um importante factor de protecção. O desafio consiste em articular o dever de reserva com os requisitos de imparcialidade e independência. Nesta perspectiva, uma clarificação das regras deontológicas pelas quais se rege a presença e a expressão dos magistrados nas redes sociais permitiria torná-las um espaço mais controlado para a comunicação pública, preservando assim a confiança na justiça. Além disso, outro factor essencial é o apoio institucional – autoridades de fiscalização, conselhos de justiça, organizações profissionais – prestado aos magistrados alvo de ataques individuais, a fim de garantir a sua defesa pública, dar a conhecer a sua situação e reforçar os mecanismos de mediação e protecção.

Por fim, em relação às partes, a protecção da independência de um juiz assenta no reforço da ética profissional e do sentido de independência ao longo da sua carreira. Isto implica o reforço dos dispositivos de prevenção e acompanhamento dos magistrados, designadamente adaptando a formação inicial e contínua aos desafios contemporâneos. Esta for-

mação beneficiaria em avançar para uma profissionalização interdisciplinar, integrando múltiplas competências (gestão orçamental, administração, uso da inteligência artificial ou das redes sociais), bem como conhecimentos não jurídicos de áreas como a sociologia, a psicologia ou a criminologia. O objetivo é reforçar a cultura de independência e integridade dos magistrados e consolidar os requisitos de neutralidade. Outros factores de proteção residem no desenvolvimento de intercâmbios profissionais entre magistrados: os dispositivos de educação entre pares, de intervenção ou de supervisão, beneficiam a análise coletiva das práticas e a partilha de experiências. Por fim, a garantia do bem-estar dos atores judiciais constitui uma condição da sua independência pessoal. Pressupõe condições de trabalho adequadas, uma remuneração ajustada, dispositivos de apoio individual e mecanismos institucionais de prevenção e proteção física ou psicológica perante as ameaças.

6. A independência da justiça face aos desafios da inteligência artificial

Esta dimensão prospetiva, relativa aos desafios da inteligência artificial para a independência da justiça, divide-se em duas fases. Trata-se, antes de mais, de uma abordagem estrutural à IA, ligada à questão da soberania tecnológica das instituições judiciais. A falta de soberania tecnológica no uso de sistemas de IA constitui, efetivamente, um factor de risco para a instituição. O recurso a modelos desenvolvidos no estrangeiro e treinados com corpora homogêneos, pode gerar uma maior dependência tecnológica e um acesso insuficientemente controlado aos dados jurídicos nacionais. Além disso, algumas ferramentas tecnológicas não estão, por vezes, adaptadas às especificidades dos sistemas jurídicos nacionais, o que restringe a sua pertinência no âmbito judicial e pode levar a interpretações ou tratamentos inadequados do direito. Finalmente, a utilização de sistemas baseados na análise de dados da jurisprudência implica um risco de deslizamento

da jurisprudência, quando tendências sistémicos presentes nos dados ou nos modelos influenciam gradualmente as orientações interpretativas do direito.

Para fazer face a estes riscos, o estudo identifica diversas vias de proteção. A primeira consiste em implementar estruturas de governação dedicadas às aplicações judiciais da inteligência artificial, da fim de garantir o seu enquadramento institucional, a sua supervisão ética e a sua conformidade com os princípios de independência e de boa administração da justiça. Uma segunda via será acelerar a digitalização do corpus jurídico nacional, designadamente as leis e a jurisprudência. Este esforço visa apoiar o surgimento de uma oferta jurídica baseada na IA e o desenvolvimento de ferramentas fiáveis de acesso e análise às leis nacionais. A proteção da independência judicial passa igualmente pelo desenvolvimento de uma cultura de avaliação das ferramentas de IA. Trata-se de analisar os seus efeitos sobre o funcionamento dos tribunais, as práticas profissionais e as garantias de independência da instituição judicial. Por fim, uma outra alavanca consiste em privilegiar infraestruturas digitais soberanas para as aplicações da inteligência artificial no âmbito judicial, a fim de garantir o controlo dos dados judiciais sensíveis, limitar as dependências tecnológicas e reforçar a segurança e a confidencialidade dos sistemas.

O segundo ponto diz respeito à utilização da inteligência artificial no campo judicial. Estas utilizações apresentam diversos riscos, particularmente relacionados com a filtragem de informação ou a produção de resultados imprecisos ou tendenciosos, devido aos dados de treino. A qualidade da informação utilizada no processo de tomada de decisão ver-se-ia então alterada por estas limitações. Um outro risco prende-se com a delegação da tomada de decisão. O recurso crescente a estas ferramentas pode levar a uma dependência dos juizes em relação às recomendações algorítmicas, correndo o risco de substituir progressivamente

a apreciação do juiz pela análise algorítmica.

São identificados diversos factores de proteção. Em primeiro lugar, trata-se de privilegiar sistemas de inteligência artificial cujo impacto sobre a decisão judicial permanece limitado, a fim de preservar a autonomia de avaliação do juiz e de reduzir os riscos de influenciar o raciocínio judicial. Uma outra salvaguarda consiste em introduzir uma escala de avaliação prévia do risco de influência, antes de qualquer integração de um sistema de inteligência artificial num processo de tomada de decisão, a fim de identificar potenciais atentados à independência e de adaptar as garantias necessárias. Convém igualmente garantir um controlo humano eficaz no recurso aos sistemas de IA, assegurando que a intervenção humana continua a ser determinante na interpretação dos resultados e na decisão final. Por fim, a utilização da inteligência artificial deve respeitar o princípio do contraditório, para que as partes possam conhecer, discutir e contestar os elementos resultantes das ferramentas algorítmicas susceptíveis de influenciar a decisão judicial.

7. A modelização: uma ferramenta concreta para refletir sobre as infrações e as boas práticas

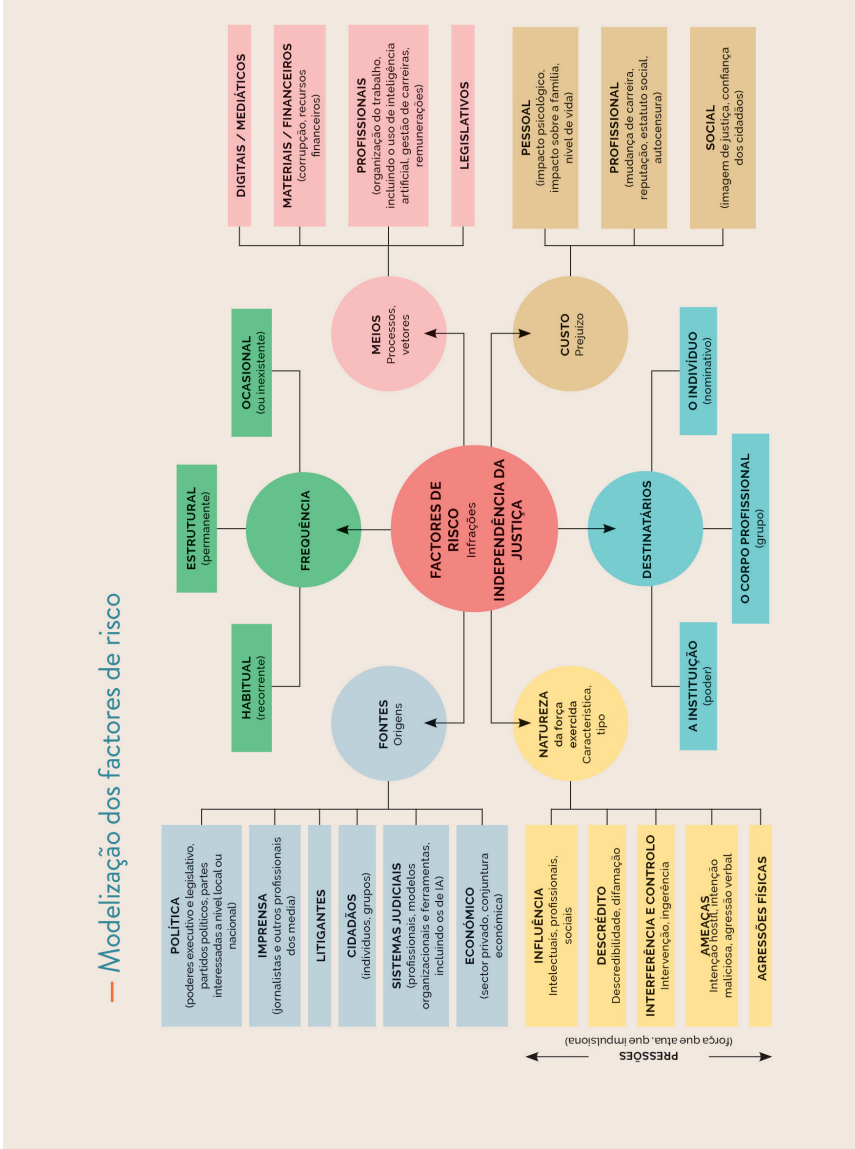
A independência da justiça, embora consagrada nos textos constitucionais e internacionais, continua exposta a vulnerabilidades persistentes e renovadas. A evolução das sociedades contemporâneas está a transformar as formas de influência com que a justiça se vê confrontada. Perante a diversidade e a complexidade dos factores de risco, os mecanismos de proteção devem ser concebidos de forma flexível e adaptada. Para além das análises qualitativas apresentadas no estudo, pareceu necessário propor uma leitura renovada destes fenómenos. A modelização desenvolvida na última parte do relatório constitui, assim, uma ferramenta de análise, que permite compreender as infrações e as proteções de forma sistémica, transversal e cruzada. Clarifica a arquitetura

de uma infração ou de uma proteção, analisando as suas diferentes componentes.

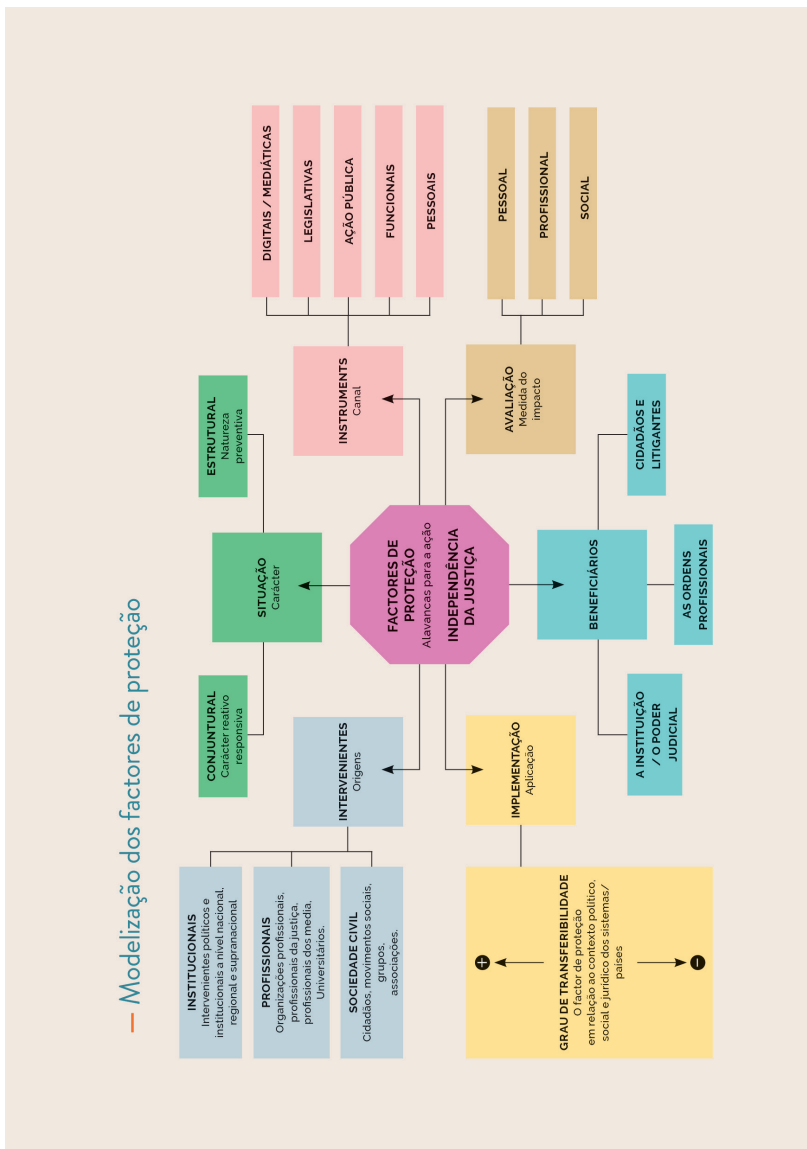
Para os factores de risco, a análise distingue, designadamente, a sua origem e frequência, os canais através dos quais se manifestam, a natureza e a intensidade das pressões exercidas, os destinatários em causa, assim como os danos resultantes. Para os factores de proteção, a análise avalia os intervenientes que estão na origem das medidas, o carácter estrutural ou conjuntural da proteção, os instrumentos mobilizados, as suas modalidades de implementação, os beneficiários visados e a avaliação dos seus efeitos sobre a situação da independência.

Esta modelização cumpre dois objetivos. O primeiro consiste em melhorar a identificação e a compreensão dos factores de risco e de proteção, detectar os sinais fracos e fortes e estruturar diagnósticos institucionais. O segundo visa promover a partilha de conhecimentos. Concebidos como uma ferramenta de diagnóstico e avaliação, os modelos propõem um quadro analítico comum, que permita desenvolver abordagens comparativas à escala regional ou internacional. Facilitam a comparação entre sistemas judiciais e a circulação de experiências. No espaço da Francofonia, esta ferramenta tende assim a contribuir para o reforço dos intercâmbios entre as instituições judiciárias, os investigadores e os profissionais da justiça.

Modelização A dos factores de risco



Modelização B dos factores de proteção



Este estudo sobre a independência da justiça no espaço francófono revela novas necessidades de conhecimento. Apela, nomeadamente, a um trabalho empírico mais direcionado, quer diga respeito a certas áreas geográficas, a profissões específicas ou a determinados segmentos do sistema judicial. Diversas áreas de trabalho mereceriam também um estudo mais aprofundado, como a percepção das infrações por parte dos magistrados, os efeitos a longo prazo das reformas institucionais, a evolução dos mecanismos de proteção, o impacto concreto das tecnologias digitais sobre o cargo de juiz ou ainda a independência da justiça do ponto de vista da profissão de advogado.

Inquéritos quantitativos permitiriam, por seu lado, cobrir uma amostra muito mais ampla do trabalho iniciado neste estudo. Aliás, seriam também uma oportunidade para medir, por exemplo, o sentido de independência dos juizes à escala de um país ou a percepção da independência da justiça, ou mesmo das infrações, por parte da população em geral.

Por fim, a modelização proposta beneficiaria do facto de ser testada e enriquecida pela sua utilização reflexiva pelos próprios atores e por novas investigações: integração da dimensão temporal, do aspeto cumulativo, direto ou indireto das infrações e proteções. Poderia igualmente ser utilizada para avaliar a gravidade contextualizada de uma infração, através do cruzamento de componentes descritivos e avaliativos e para permitir iniciar uma reflexão sobre a concepção de um barómetro de risco, a partir destes novos resultados.

A independência da justiça no espaço francófono: factores de risco e factores de proteção

Amplamente abordada em textos constitucionais e internacionais, a independência da justiça permanece, assim, exposta a vulnerabilidades persistentes e renovadas. A evolução da sociedade contemporânea contribui, como consequência, para modificar as formas de influência a que o poder judicial está sujeito, necessitando de processos de proteção ajustados. Partindo desta constatação, este estudo analisa, através de uma abordagem pluridisciplinar, os factores de risco e de proteção que tendem a fragilizar ou a reforçar a independência dos sistemas judiciais no espaço francófono.

O estudo destaca que a independência da justiça é um equilíbrio dinâmico, constantemente sujeito a pressões institucionais, políticas, orçamentais, mediáticas e tecnológicas. Em resposta, sublinha a importância de fortes garantias estruturais, no quadro das relações com os poderes executivo e legislativo, na organização da instituição judicial, na ação coletiva dos profissionais, na relação com os media, na consolidação de uma cultura de independência entre os intervenientes e na utilização da inteligência artificial.

Através da sua abordagem empírica, este trabalho permite compreender a independência da justiça não só como um princípio jurídico, mas também como uma realidade social e pessoal, simultaneamente vivida, situada e evolutiva.

Valérie Sagant é magistrada e Diretora do Instituto Robert Badinter.

Olivier Chevet é magistrado e Responsável de Estudos e Investigação no Instituto Robert Badinter.

Elise Laurent é mestre em sociologia e Responsável de Estudos e Investigação no Instituto Robert Badinter.

Gaudens DJIHOUESSI é Professor-investigador na Universidade de Abomey-Calavi e membro do CREDIJ.

Colaboraram nestes trabalhos:

Nicolin ASSOGBA, Anne BARTNICKI, Pénélope DUFOURT e Gildas NONNOU

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.

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