

03

# Les qualités d'indépendance des conseils de la magistrature

Pratiques, perceptions,  
expériences dans l'espace  
judiciaire francophone

UNE ÉTUDE RÉALISÉE PAR  
ÉLISE LAURENT ET OLIVIER CHEVET

AVEC LA COLLABORATION DE  
PÉNÉLOPE DUFOURT



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

Format original créé par l'Institut Robert Badinter, l'**Étude** est la publication de travaux associant expertises scientifiques, professionnelles et institutionnelles issus de réflexions menées à l'initiative de l'Institut et comprenant des personnalités du monde professionnel et du milieu scientifique autour d'un thème plus général ou d'une question précise. Les études ont pour ambition d'explorer les enjeux du droit et de la justice d'aujourd'hui et de demain.

**Dans cette même collection :**

- Sonya Djemni-Wagner (dir.), *Droit(s) des générations futures*, Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice, collection « Études », 2023.
- Anne-Sophie de Lamarzelle et Valérie Sagant (dir.), *Le travail en juridiction : analyse pluridisciplinaire*, Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice, collection « Études », 2024.

**Comment citer ce document :**

Élise Laurent, Olivier Chevet (dir.) *Les qualités d'indépendance des conseils de la magistrature : pratiques, perceptions, expériences dans l'espace judiciaire francophone*, Institut Robert Badinter, collection « Études », 2025.

# **Les qualités d'indépendance des conseils de la magistrature**

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

UNE ÉTUDE RÉALISÉE PAR  
**ÉLISE LAURENT ET OLIVIER CHEVET**

AVEC LA COLLABORATION DE  
**PÉNÉLOPE DUFOURT**

SOUS LA DIRECTION D'  
**HAROLD ÉPINEUSE**

<b>AVANT-PROPOS</b>	5
<b>SYNTHÈSE</b>	7
<b>INTRODUCTION</b>	17
<b>1. LES CONSEILS, UN OBJET PROTÉIFORME ENCORE PEU ÉTUDIÉ</b>	21
1. Principes fondateurs, genèses et prérogatives	21
2. Un état de la littérature parcimonieux	23
<b>2. ÉTUDIER LES QUALITÉS D'INDÉPENDANCE DE CONSEILS FRANCOPHONES : UNE APPROCHE EMPIRIQUE</b>	47
1. Les conseils : des objets sociaux	47
2. La démarche qualitative : donner la parole aux acteurs	48
3. Définition et présentation du terrain d'enquête	49
4. Précautions méthodologiques	50
5. Comment appréhender les « qualités d'indépendance » des conseils ?	54
<b>3. LES QUALITÉS INSTITUTIONNELLES DES CONSEILS</b>	61
1. Institution et développement des conseils	61
2. La composition des conseils : quels jeux d'influences ?	66
3. L'indépendance des conseils au prisme de leurs missions	72
4. Les ressources : quelle autonomie pour quelle indépendance ?	90
5. Image des conseils : la perception de l'indépendance	96
<b>4. LES QUALITÉS FONCTIONNELLES DES CONSEILS</b>	103
1. Relation fonctionnelle à l'exécutif : une implication à géométrie variable	103

2. Les « marges » d'action des conseils : l'indépendance en périphérie ? .....	110
3. Modalités du travail collectif : les rouages de l'indépendance .....	120
<b>5. LES QUALITÉS INDIVIDUELLES DES MEMBRES DES CONSEILS</b> .....	141
1. Chemins d'intégration et motivations des membres .....	141
2. Déontologie et discipline des membres .....	149
3. Le sentiment d'indépendance personnelle .....	162
<b>CONCLUSION</b> .....	181
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	185
<b>ANNEXES</b> .....	189



# AVANT-PROPOS

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

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

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

Nous espérons que ces analyses alimenteront utilement la réflexion et l'action du RFCMJ. Elles s'inscrivent également dans le cadre d'un vaste programme de travail entamé par l'Institut en 2025 sur le rôle de la justice au sein de nos démocraties dans un contexte paradoxal où elle suscite de grandes attentes et de fortes critiques.

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

Ces travaux ont été réalisés au sein de l'Institut par Élise Laurent et Olivier Chevet avec la collaboration de Pénélope Dufourt d'après l'idée et sous la direction d'Harold Épineuse, directeur adjoint de l'Institut. Ils ont bénéficié des avis rigoureux et constructifs d'un comité scientifique composé de Cécile Vigour, sociologue et directrice de recherche au CNRS, Véronique Champeil-Desplats, professeure de droit public et vice-présidente de l'université Paris-Nanterre, et Valéry Turcey, Premier président de la cour d'appel de Limoges, qui ont suivi le projet. Un grand merci également à Laurent Willemez, professeur de sociologie à l'université de Versailles-Saint-Quentin, pour ses conseils méthodologiques, ainsi qu'à l'équipe de l'Institut pour sa contribution à la finalisation de l'étude.

Valérie SAGANT  
Directrice de l'Institut Robert Badinter



# SYNTHÈSE

La présente étude s'inscrit dans la continuité des débats ouverts sur l'indépendance des conseils supérieurs de justice par le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ), lors d'un colloque organisé en France à la Cour de cassation en novembre 2023. Afin d'alimenter ses travaux, le RFCMJ a sollicité l'Institut Robert Badinter<sup>1</sup> pour apporter une contribution réflexive sur les « qualités d'indépendance » de ces conseils, entendues dans ce travail comme des attributs, facteurs ou caractéristiques. Concernant l'indépendance de la justice et de ses représentants, les instances mêmes de la Francophonie, comme d'autres organisations, ont produit de nombreux travaux participant à développer une littérature grise et scientifique abondante sur le sujet. L'objectif de l'étude est de proposer un éclairage nouveau sur les conseils de la magistrature judiciaire à travers une démarche empirique qui implique les acteurs du réseau. Cette approche, par l'intérêt spécifique accordé à la parole de leurs membres, est l'occasion d'appréhender les conseils de manière originale par un examen des réalités concrètes de l'indépendance qui s'éprouve avec, mais aussi au-delà du droit, dans les pratiques, perceptions et expériences de leurs membres. Il s'agit de comprendre, de l'intérieur et depuis les individus, comment se construit et s'illustre l'indépendance de ces institutions ainsi que les facteurs qui la fragilisent ou la renforcent. La terminologie « conseils de la magistrature judiciaire » recouvrant des réalités et dispositifs institutionnels distincts (conseils supérieurs de la magistrature, conseils supérieurs de justice...), le choix a été fait dans cette enquête d'utiliser le terme générique « conseil » pour décrire de manière neutre la diversité des appareils et des appellations.

## L'indépendance des conseils : une exploration des mécanismes internes

Afin de mieux cerner les questionnements que pose l'indépendance des conseils, cette étude présente tout d'abord un rappel historique de leur création et de leur développement. Cet état des lieux, étape préalable et nécessaire à la compréhension de l'enquête sociologique à sa suite, contextualise l'émergence de ces institutions afin d'en permettre une compréhension générale. L'approche historique souligne l'enjeu politique desdits conseils dans leur quête complexe d'indépendance et leur institutionnalisation. Ces éléments apportent un premier

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

éclairage critique concernant la tension qui sous-tend la gestion des conseils – et qui traverse l'examen de leurs qualités d'indépendance –, à savoir, d'un côté, laisser au corps le soin de s'auto-gérer au sein des conseils, et de l'autre, composer avec leur sujétion à un fort contrôle politique.

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

### Étudier les conseils : une approche pluridisciplinaire et qualitative

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

- les apports de l'approche qualitative : par le recueil d'une parole experte, individuelle et professionnelle à la suite de la conduite d'entretiens semi-directifs, cette approche a permis un examen des systèmes de pensées propres aux individus enquêtés et la mise en résonance de discours

- (perceptions, points de vue, valeurs) et des pratiques (situations, faits, souvenirs) avec des éléments objectifs (textes, données chiffrées) ;
- les enjeux et critères d'élaboration du panel : au regard du nombre important de pays étudiés, de la variété de composition des conseils, de l'étendue de la zone géographique et des contacts limités dont nous avons disposé, il n'était pas envisageable d'élaborer un échantillon représentatif des conseils. Notre volonté a été d'affirmer le recueil d'une diversité de points de vue et d'expériences dans une perspective exploratoire, tout en étant attentifs à la prise en compte de certains critères (profession, statut, mode de désignation, sexe). Au total, douze conseils membres du RFCMJ ont participé à l'étude<sup>2</sup>, quatorze entretiens ont été menés et quinze personnes ont été entendues. Les entretiens se sont déroulés sur la période de mars à avril 2025, ils ont été réalisés par visioconférence et ont duré entre 1 h 15 et 2 h 10 ;
  - les précautions méthodologiques relatives à cette démarche : à savoir les dispositions d'anonymisation des données et le caractère parcelaire, évolutif et non généralisable des informations recueillies. Les choix d'orientation thématiques sont également abordés, notamment en ce qui concerne les parquets. En effet, il a été décidé de ne pas traiter cette thématique en particulier, sauf situations spécifiques, mais de procéder à des analyses communes à l'ensemble des magistrats du siège et du parquet.

## Une appréhension sociale et dynamique de l'indépendance

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

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

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

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

### **L'indépendance des conseils : jeux d'équilibre entre le pouvoir exécutif et le corps judiciaire**

**Le premier élément qui ressort concerne le rôle déterminant du pouvoir exécutif dans l'indépendance effective des organes. Cette « tension » entre les conseils et les autorités exécutives est omniprésente dans leur organisation, que ce soit sur le plan institutionnel ou fonctionnel. La constitutionnalisation des conseils apparaît comme un premier niveau de garantie essentiel à leur indépendance.** Le statut accordé aux organes détermine sans surprise, au-delà de leur existence même, leurs moyens d'action et le pouvoir d'indépendance qui leur est concédé. Le positionnement institutionnel qui les réduit à une fonction d'assistant ou de conseiller du garant de l'indépendance peut être alors questionné, car il pose d'emblée l'action des conseils dans un lien dépendance intrinsèque avec le chef de l'État. S'interroger sur une possible évolution de cette posture de conseiller vers un rôle plus affirmé de second garant, intervenant en parallèle et en autonomie, ou de substitut du garant, permettrait de légitimer leur action propre de protection de l'indépendance de la justice. **Aussi, la composition des conseils apparaît comme un élément essentiel de leur indépendance,** en particulier par la diversité des autorités de nomination, des parcours des membres et des modes de désignation. En outre, la présence de membres non-magistrats au sein de certains conseils est perçue positivement pour le fonctionnement du Conseil, tandis que la présence de membres de l'exécutif, selon la nature et la qualité de cette présence (présidence ou non, participation ou non aux débats...), peut être considérée comme problématique.

L'examen détaillé de l'exercice des missions de nomination au sein des conseils révèle que la répartition des compétences entre les conseils et l'exécutif peut impacter, voire minorer le pouvoir de décision de ces derniers, les principaux déterminants restant à la main de l'exécutif. Les points développés dans l'étude soulignent la fragilité de l'indépendance des conseils dont l'expression du pouvoir décisionnel dépend, dans certaines situations, des dispositions et volontés de l'exécutif. La question posée est alors celle de l'institutionnalisation des pratiques essentielles au respect de l'office des conseils, qui permettrait de renforcer leur pouvoir et leur indépendance. En ce qui concerne la compétence disciplinaire, l'enjeu d'indépendance des conseils se situe dans la mise en place de mécanismes permettant de limiter les risques d'instrumentalisation de la voie disciplinaire par l'exécutif – que ce soit comme moyen de pression sur des magistrats ou par l'influence des positions dans les débats –, et ce, en s'assurant de la non-présence des autorités exécutives lors de la délibération. S'agissant de l'aspect disciplinaire, la capacité des conseils à instruire ou compléter les dossiers qui leur sont soumis, tout comme le développement d'actions d'information à l'égard des justiciables pour favoriser leur meilleure compréhension des mécanismes de saisine, sont des composantes essentielles de l'examen d'indépendance des conseils. Enfin, le rapport à l'exécutif concerne également les ressources financières. Il ressort de l'étude à la fois **un manque d'autonomie budgétaire** des conseils tout comme une insuffisance du budget alloué, ces deux facteurs limitant alors leur indépendance. L'indépendance budgétaire des conseils pourrait alors s'exprimer par l'existence d'une enveloppe spécifiquement dédiée, par le respect de leur autonomie budgétaire, notamment *via* un accord avec l'exécutif, ainsi que par la possibilité de débattre sur les moyens accordés. Sur ces différents points, l'indépendance des conseils est donc étroitement liée au pouvoir exécutif, avec les risques d'ascendant, d'influence ou d'ingérence que cela comporte. Cependant, l'analyse de la nature des relations de travail entretenues au quotidien entre les conseils et l'exécutif permet de saisir que **l'enjeu de leur indépendance ne résiderait pas dans un affranchissement total ou une absence de lien à l'exécutif, mais plutôt dans un équilibre subtil entre distanciation institutionnelle et renforcement d'une collaboration fonctionnelle vertueuse.**

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

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

### **Les conseils, entre indépendance réelle et indépendance perçue**

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

### **Les conseils ou « l'esprit » d'indépendance**

**Cette étude a également permis de mettre en lumière ce que l'on pourrait nommer « l'esprit » d'indépendance, autrement dit la qualité de l'indépendance.** Cet esprit est présent en différents endroits dans la structuration des conseils. Tout d'abord à travers la manière qu'ont les membres d'investir leurs missions : dans l'engagement qui nourrit leur travail au sein du Conseil (sentiment d'utilité, volonté de transformation) ou dans leur loyauté vis-à-vis de l'institution (sentiment de responsabilité). Cette indépendance animée se

retrouve également dans certaines pratiques informelles qui se tissent dans les interstices des textes (recherche du consensus) ou encore par des prises de position dissidentes des membres ou des confrontations afin de défendre leur vision d'un fonctionnement indépendant des conseils, et plus largement de la justice. Cette indépendance incarnée se situe enfin dans les marges d'action dont se saisissent certains membres. **La qualité de l'indépendance des conseils s'exprime alors dans la possibilité que peuvent avoir les membres à opérer, au-delà de ce qui est inscrit dans les textes, des initiatives motivées, ajustées et réactives face aux réalités évolutives et aux exigences du terrain**, dans la limite de leur mission d'assistant du garant (chef de l'État) et au regard des contraintes rencontrées. Ces marges d'action se traduisent par exemple par des déplacements dans les juridictions en difficulté, par des actions de communication publique, par des rencontres avec d'autres conseils ou encore par la mobilisation de la société civile pour favoriser le dialogue et la réflexion avec les conseils. Se pose alors la question de la nécessité ou non d'encadrement de ces marges et de la fonction qui leur est dévolue. En effet, protéger et garantir implique des possibilités d'adaptation à des réalités sociales et politiques nouvelles dans un environnement dynamique. La possibilité d'existence de ces marges d'action, avec les capacités budgétaires que cela implique, illustre fortement l'indépendance des membres et donc de l'institution pour remplir son rôle.

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

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

### **Les qualités d'indépendance des conseils : une imbrication institutionnelle, fonctionnelle et individuelle**

De manière générale, les résultats de ce travail soulignent la tension constante de ces qualités d'indépendance qui sont cahotées entre des normes juridiques, des dynamiques politiques, des attentes sociales et citoyennes, un ensemble de comportements professionnels et des dispositions personnelles. Cette étude, par son analyse transversale, fait également apparaître une autre complexité qui s'exprime par l'imbrication des dimensions institutionnelles, fonctionnelles et individuelles, dans la construction des qualités d'indépendance des conseils. **Si le cadre institutionnel est un déterminant de l'indépendance des membres qu'il faut défendre, tout en questionnant sa propice évolution, il semblerait qu'une approche cohérente et complémentaire au niveau fonctionnel et individuel est de nature à renforcer sensiblement l'indépendance des conseils.** Par leurs temporalités différentes, les actions à ces différents niveaux se composent dans le temps, entre des perspectives de réforme institutionnelle de long terme et incertaines, et des actions au niveau fonctionnel à la portée des conseils eux-mêmes. **Cette étude souligne que l'indépendance des conseils est, au-delà des textes juridiques, un construit social où se tissent des qualités d'indépendance complexes, objectives et subjectives. Ainsi, ces qualités ne sont pas seulement des attributs que l'on décrète, mais elles apparaissent comme la résultante de pratiques formelles (constitutionnalisation, ressources budgétaires, composition pluraliste, collégialité) combinées à des pratiques informelles (manières d'être et d'agir des membres, jeux d'influence, culture de la délibération, mécanismes de régulation informels, etc.).** Il conviendrait, dans une perspective ultérieure en vue d'un approfondissement et d'une prise en compte contextuelle plus importante, de questionner spécifiquement cette construction de l'indépendance au regard de la diversité



des contextes politiques, des pratiques juridiques et professionnelles propres à chacun des pays. Il va sans dire que les arbitrages, tensions, et pratiques qui régulent l'indépendance des conseils s'inscrivent dans un rapport intrinsèquement lié aux situations des États et de leurs systèmes judiciaires.

Enfin, cette étude fait le constat que, même s'ils en sont les forteresses premières, la plupart des conseils n'ont pas l'exclusivité de la protection de l'indépendance judiciaire, d'autres acteurs y contribuant. Certains conseils n'assurent qu'une partie des missions de protection, dépourvus de prérogatives en matière de discipline ou de nomination. Qu'il s'agisse de la conservation par certains exécutifs du pouvoir de proposition pour les nominations, du rôle des Conseils d'État ou des Cours suprêmes dans les recours contre les décisions des conseils ou encore des actions d'investigation par les services d'inspection en cas de saisine disciplinaire, l'implication d'un certain nombre d'institutions dans la protection de l'indépendance de la justice témoigne du vaste **écosystème institutionnel** au sein duquel les conseils évoluent. Dès lors, penser l'indépendance de la gouvernance de la justice dans sa globalité, par une approche centrée sur les missions couvertes par l'ensemble des intervenants, pourrait être fécond pour mieux appréhender le rôle des conseils *stricto sensu* et leur capacité effective à mener à bien leurs missions.



# INTRODUCTION

Les 16 et 17 novembre 2023, le Conseil supérieur de la magistrature de France (CSM) a accueilli à la Cour de cassation, un colloque portant sur l'indépendance des conseils supérieurs de justice, organisé par le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)<sup>3</sup>. Dans la synthèse qu'il livre de ces journées, Sèdjro Axel-Luc Hountohotegbè, professeur de droit à l'université de Sherbrooke (Canada), souligne le paradoxe suivant : l'indépendance des conseils de justice est à la fois solide et fragile<sup>4</sup>. Face à cette ambivalence, la question s'est posée de savoir quel rôle pourrait jouer le RFCMJ pour assurer et affirmer la défense de l'indépendance des conseils dans les pays membres. En effet, comme le souligne Hountohotegbè dans la conclusion de son rapport, leur indépendance est un enjeu essentiel puisqu'elle participe plus largement de l'indépendance de la justice au fondement de tout État de droit<sup>5</sup>. Ces idées sont défendues par le RFCMJ lui-même. Comme l'indique le préambule de ses statuts, les conseils de justice et les conseils de la magistrature « concourent à l'indépendance de la magistrature et à la confiance du public dans les institutions judiciaires » (Considérant 2). Ils ont « une volonté commune de promouvoir l'excellence, notamment par le maintien de normes et d'obligations déontologiques élevées pour les magistrats » (Considérant 3).

La présente étude s'inscrit dans la continuité des débats ouverts lors de ce colloque de 2023. Elle a pour objectif d'alimenter la réflexion que porte le RFCMJ sur l'indépendance des conseils de la magistrature francophone afin de contribuer à son renforcement. Cette volonté de défense de l'indépendance de ce que nous dénommerons de manière générique « conseils » repose sur la reconnaissance de leur caractère hautement stratégique : leur place importante dans la protection de l'indépendance de la justice pose la question des

3. « Le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire fédère les institutions qui ont compétence en matière de déontologie judiciaire dans les pays francophones. Il favorise la coopération en privilégiant l'échange d'informations, d'expériences et de connaissances. [...] Il est l'un des seize réseaux institutionnels que compte la Francophonie dans les secteurs du droit et de la justice. » Ses objectifs sont « d'encourager l'étude et la recherche sur les questions et pratiques relatives aux missions des conseils et de partager les résultats de cette recherche entre ses membres ; de mettre en œuvre des actions de coopération reposant sur des activités de formation, de stages pratiques, d'échanges d'information et d'études permettant la mise en commun d'expertises et d'expériences ; de constituer un pôle d'expertise et d'échange d'expérience utile à l'adoption et à la promotion de normes nationales ou internationales harmonisées ; de recueillir, conserver et diffuser des informations relatives aux conseils et à leurs travaux : de fournir un forum de réflexion et d'échange aux conseils concernant les nouveaux enjeux et défis de la magistrature ; de collaborer avec d'autres organismes et associations francophones ; de rechercher et développer des standards communs ». Le RFCMJ se compose de 23 pays membres. <https://rfcmj.com/> (dernière consultation le 21 juillet 2025).

4. « Du point de vue du rapporteur, se dégagent de l'ensemble des interventions deux concepts clés qui produisent un schisme d'analyse pertinent : l'indépendance des conseils de justice entre fragilité et solidité », dans Sèdjro Axel-Luc Hountohotegbè, *Rapport du colloque 2023 du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)*, 16-17 novembre 2023, 22 p., p. 3. Disponible en ligne : [https://rfcmj.com/wp-content/uploads/2024/02/RAPPORT\\_DE\\_SYNTHESE\\_DU\\_COLLOQUE\\_2023\\_RFCMJ\\_Version\\_finale\\_16-01-2024.pdf](https://rfcmj.com/wp-content/uploads/2024/02/RAPPORT_DE_SYNTHESE_DU_COLLOQUE_2023_RFCMJ_Version_finale_16-01-2024.pdf) (dernière consultation le 17 juillet 2025).

5. *Ibid.*, p.17.

conséquences de leur possible déclin s'ils étaient eux-mêmes insuffisamment protégés. L'actualité récente n'a eu de cesse de le démontrer, un certain nombre de conseils ont été attaqués, comme ce fut le cas par exemple pour la Tunisie, dont le Conseil supérieur de la magistrature a été dissous en 2022. De la même manière, le recul de l'État de droit dans certains pays européens, comme en témoignait l'actualité en Pologne ou en Hongrie, relance les questionnements relatifs à l'indépendance des conseils face à ces crises. L'histoire récente a montré que leur prise de contrôle ou leur dissolution pouvait permettre de remodeler très rapidement la sélection aux postes clés de la magistrature. Opérées par des acteurs politiques qui disposeraient déjà de la mainmise sur les pouvoirs législatifs et exécutifs, ces évolutions constitueraient un alignement des pouvoirs propre à mettre en péril l'État de droit. Dans ce contexte, une réflexion sur l'indépendance des conseils semblait nécessaire à mener.

**L'histoire récente a montré que leur prise de contrôle ou leur dissolution pouvait permettre de remodeler très rapidement la sélection aux postes clés de la magistrature. Opérées par des acteurs politiques qui disposeraient déjà de la mainmise sur les pouvoirs législatifs et exécutifs, ces évolutions constitueraient un alignement des pouvoirs propre à mettre en péril l'État de droit.**

Le RFCMJ a sollicité l'Institut Robert Badinter pour nourrir la réflexion sur ce sujet par la réalisation d'une étude sur les « qualités » – ou attributs, facteurs, caractéristiques – d'indépendance de ces conseils. La littérature institutionnelle et académique s'est emparée de manière conséquente des questions relatives à l'indépendance de ces institutions (recommandations des organisations internationales, analyses théoriques et prescriptives...), mais les travaux empiriques restent encore peu développés. Cette étude, à visée sociologique, tend à proposer une matière nouvelle par sa démarche qui repose sur l'expérience des acteurs et qui s'inscrit dans une analyse systémique. Elle questionne, à travers la voix et l'expertise des membres ou anciens membres des conseils du RFCMJ, les réalités concrètes de l'indépendance telle qu'elles s'éprouvent dans ces institutions. Cette approche empirique est l'occasion de comprendre, de l'intérieur par la parole des individus, comment se construit, s'illustre et s'exprime le principe d'indépendance dans une vision qui se déploie au-delà du droit. Les conseils sont envisagés non plus seulement comme des organes juridiques et institutionnels, mais également comme des objets sociaux évoluant au regard des pratiques et interactions qui les composent.

Afin de mieux cerner les enjeux de l'indépendance des conseils, un rappel historique sur la création et le développement de ces organes est réalisé en première partie du rapport. Cet état des lieux, étape préalable et nécessaire à la connaissance des conseils, contextualise l'émergence de ces institutions afin d'en permettre une compréhension générale. Ces éléments apportent un premier éclairage sur la tension qui sous-tend leur gestion, à savoir d'une part, laisser au corps de la magistrature le soin de s'auto-gérer au sein des conseils et d'autre part, faire face à leur sujétion à un contrôle politique total. Cette première partie opère également un passage en revue de la littérature institutionnelle et académique identifiée sur les conseils afin de proposer des repères critiques et scientifiques et d'inscrire cette étude dans leur prolongement.

Le rapport présente dans une deuxième partie la démarche qualitative et pluridisciplinaire sur laquelle repose l'étude. Cette partie définit les contours du terrain d'enquête et les conditions de sa réalisation. Elle précise également son positionnement réflexif : une appréhension dynamique et processuelle des qualités d'indépendance des conseils à travers l'analyse des pratiques sociales qui les façonnent ; une vision incarnée et animée de l'indépendance à travers l'examen de la qualité de cette indépendance ; et enfin, une exploration ciblée des mécanismes internes, opérationnels et relationnels, qui concourent à l'indépendance des conseils.

Les résultats sont exposés dans les trois parties suivantes. Les développements s'inscrivent dans une analyse élargie des qualités d'indépendance en ce sens qu'ils éclairent les fonctionnements des conseils, dont la compréhension est une première étape à l'élaboration de ces qualités. L'examen des mécanismes qui participent à l'édification de l'indépendance des conseils est envisagé dans une optique transversale : au niveau institutionnel (qualités relatives au rôle et aux prérogatives des conseils), au niveau fonctionnel (qualités liées à l'organisation interne des conseils) et au niveau individuel (qualités se rapportant aux dispositions personnelles des membres des conseils). En parcourant ces trois niveaux d'analyse, il s'agit d'identifier les facteurs formels et informels, individuels et collectifs, qui fragilisent ou renforcent l'indépendance des conseils dans toute leur structuration.



# 1. LES CONSEILS, UN OBJET PROTÉIFORME ENCORE PEU ÉTUDIÉ

## 1.— Principes fondateurs, genèses et prérogatives

Les conseils de la magistrature judiciaire<sup>6</sup> se sont progressivement développés dans les États du monde en partant du principe que ces institutions contribueraient à l'indépendance des tribunaux et des juges, favorisant ainsi la pérennisation de l'État de droit.

Cette indépendance des juges évoque une absence de soumission vis-à-vis notamment des pouvoirs exécutif et législatif afin de garantir leur impartialité dans l'application des normes et d'assurer aux citoyens le respect de leurs droits. Une telle indépendance relève du droit fondamental des justiciables, et non pas d'un privilège accordé aux magistrats pour l'exercice de leurs fonctions. L'idéal d'indépendance judiciaire peut ainsi être considéré comme une qualité cruciale des systèmes juridiques démocratiques fondés sur le respect de l'État de droit et une constituante de la séparation des pouvoirs. La confiance des citoyens dans leur justice semble donc liée à une mise en œuvre effective de l'indépendance de magistrats par rapport aux intérêts de l'État, aux intérêts des parties, ou encore de tout pouvoir constitué.

Depuis cette perspective, les modalités de nomination des juges sont un premier facteur d'analyse de l'indépendance judiciaire. Il semble difficile, en effet, de compter sur des juges qui dépendent d'une manière ou d'une autre de la personne qui les nomme pour rendre des décisions neutres, légitimes et de grande qualité. Ainsi, dans les faits, les systèmes juridiques ont conçu un large éventail de mécanismes de nomination.

Progressivement, la création d'un nouvel organe qui participe à assurer l'indépendance des magistrats en veillant notamment au respect de la déontologie judiciaire s'est imposée comme une garantie institutionnelle de cette indépendance. Selon Nuno Garoupa et Tom Ginsburg, en 2008, plus de 60 % des pays disposaient d'une forme ou d'une autre de conseil supérieur de justice, contre 10 % à la fin des années 1970<sup>7</sup>. Les conseils supérieurs de justice sont devenus des institutions garantes de cette indépendance de la

6. La terminologie « conseils de la magistrature judiciaire » recouvre des réalités et dispositifs institutionnels distincts. En France, par exemple, ce conseil est appelé Conseil supérieur de la magistrature, et intègre des magistrats du siège et du parquet. Le choix est fait pour cette enquête d'employer le terme générique « conseil » pour décrire de manière la plus neutre possible la diversité des appareils et appellations.

7. Nuno Garoupa et Tom Ginsburg, « Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence », *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics, University of Chicago Law School*, 2008, n° 444, 44 p., p. 3.

justice, et ce, notamment à travers un de ses rôles que l'on pourrait qualifier de gardien du corps des magistrats, tant sur le plan de la carrière que sur le plan disciplinaire. La mission des conseils est alors de garantir la représentation de la magistrature pour en assurer l'indépendance par la nomination et la gestion de carrière des magistrats ou en matière de représentation de la justice vis-à-vis des autres pouvoirs. En ce sens-là, leur création relève d'une compréhension externe de l'indépendance, liée à la séparation des pouvoirs ou aux mécanismes d'équilibre des pouvoirs ancrés dans l'architecture constitutionnelle d'un État.

Toutefois, les conseils de justice n'épousent pas de définition juridique précise et uniforme. Certains sont inscrits dans la Constitution des États, mais ce n'est pas toujours le cas<sup>8</sup>. Chaque conseil est en réalité le produit d'une évolution du système judiciaire de son État, lui-même ancré au sein d'un contexte historique, culturel et social particulier. On peut dès lors constater qu'il y aurait autant de conseils différents que de pays qui s'en doteraient. Les conseils partagent toutefois des expériences et des défis semblables et sont gouvernés par des principes généraux et des idéaux communs. En 2014 est ainsi créé le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ), qui regroupe les conseils supérieurs de justice de 23 pays membres. Le RFCMJ se donne pour ambition de rechercher et de développer des standards communs pour ces conseils, *a priori* très diversifiés. Ce réseau n'est toutefois pas le seul à rassembler divers conseils de justice. Il est possible de mentionner à cet égard le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), aussi nommé en anglais, *European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ). Ce réseau rassemble les États-membres de l'Union européenne et s'intéresse notamment à la mesure de la confiance des citoyens européens vis-à-vis de leur justice nationale et du droit de l'Union européenne.

**Chaque conseil est en réalité le produit d'une évolution du système judiciaire de son État, lui-même ancré au sein d'un contexte historique, culturel et social particulier.**

Afin de déployer une vision globale des conseils de la magistrature judiciaire<sup>9</sup> au sein du RFCMJ, malgré leur diversité, des éléments historiques et théoriques se révèlent nécessaires pour comprendre les enjeux posés par leur création.

8. En Europe, par exemple, en Grèce, en Albanie, à Andorre, en Croatie, en Pologne, ou en Roumanie, la Constitution fixe le statut des conseils supérieurs de la magistrature. Ce n'est pas le cas en Hongrie, en Lettonie, en Slovaquie, ni même en Suisse. Concernant les pays étudiés, tous les États ont inscrit les conseils dans leur Constitution à l'exception du Canada (1971, loi sur les juges), du Liban (loi n° 50 de 16 septembre 1983 sur le statut de la magistrature) et du Québec (1978, loi sur les tribunaux judiciaires).

9. Voir à ce titre, Thierry S. Renoux (dir.), *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*, Paris, La documentation française, 1999.



## 1.1 Que font les conseils ?

D'une manière générale, les conseils du RFCMJ détiennent trois compétences importantes.

### **La nomination des juges, garantissant l'autonomie du corps judiciaire**

Cette fonction est censée contribuer à la qualité de la justice et de son indépendance, elle est souvent considérée comme fonction « phare » des conseils : elle constitue pour certains commentateurs leur principale activité et leur raison d'être<sup>10</sup>. Elle n'est toutefois pas partagée par tous les conseils membres du RFCMJ. Selon Georges Burdeau, cette fonction « répond à l'intention de retirer au ministère de la Justice, une maîtrise exclusive sur les mouvements dans la carrière des magistrats<sup>11</sup> ». Les conseils de la magistrature judiciaire devraient jouer, en ce sens, un rôle de rempart pour pallier le risque des nominations arbitraires et promouvoir ainsi l'autonomie du corps des magistrats. Cette fonction consolide le principe de séparation des pouvoirs afin d'éviter une mainmise du politique sur le pouvoir judiciaire. Toutefois, là encore, selon les contextes historiques des pays, cette nomination ne relève pas toujours pleinement des conseils eux-mêmes, qui n'émettent alors que des avis.

### **L'encadrement du corps judiciaire : entre discipline, déontologie et formation**

Ceci renvoie à une deuxième mission progressivement dévolue aux conseils qui correspond à la déontologie des magistrats, mais également à la discipline, à la promotion ou à la révocation des juges, et enfin à leur formation. Les conseils n'exercent pas de contrôle direct sur le pouvoir judiciaire, en ce que cela nuirait à l'indépendance de ce dernier, mais ils exercent une forme d'autorité et mettent en lumière les responsabilités des magistrats. Leur rôle en matière d'établissement d'outils d'évaluation du système judiciaire ou encore dans la formulation d'avis sur les politiques judiciaires de l'État peut, en outre, participer à protéger l'image de la justice.

### **L'administration des tribunaux**

Cette fonction administrative est relative à la gestion des budgets, des finances ou des ressources matérielles de l'ensemble des juridictions. Elle est sans doute la mission la moins partagée des différents membres du RFCMJ.

Outre ces trois missions, s'ajoutent parfois des fonctions de conseil et de porte-parole, notamment par la rédaction d'avis sur l'état général de la justice dans leurs pays.

10. Pierre Avril et Jean Gicquel, « Conseil supérieur de la magistrature », dans Loïc Cadier (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Paris, PUF, 2004, p. 218.

11. Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 10<sup>e</sup> éd., 1963, p. 570.

## 1.2 Des organes en tension

De façon générale, les conseils supérieurs de la magistrature ont pour objet d'isoler les fonctions de nomination, de promotion et de discipline des juges d'un processus politique partisan. C'est pourquoi il apparaissait légitime de créer un organe propre pour effectuer ces missions tout en garantissant un certain niveau de responsabilité des magistrats. La tension inhérente à cet organe est claire. Les conseils se situent dans l'alternative suivante : soit ils laissent les juges pleinement indépendants et gérer eux-mêmes leurs propres affaires, le risque étant alors une coupure des juges du reste de la société, emportant pour certains un risque de corporatisme ; soit ils opèrent un contrôle politique total des nominations, des promotions et des mesures disciplinaires. Puisqu'au fond, il s'agit de trouver un équilibre entre ces deux polarités, et ce, dans des contextes politiques très variés, il existe une grande diversité de modèles de conseils.

**Les conseils supérieurs de la magistrature ont pour objet d'isoler les fonctions de nomination, de promotion et de discipline des juges d'un processus politique partisan.**

Dès lors, interroger l'indépendance des conseils supérieurs de justice revient à se demander s'ils sont en mesure d'honorer leur fonction, qui est celle d'assurer une certaine indépendance externe, vis-à-vis du pouvoir exécutif et législatif.

Comme le note Cécile Vigour, cette indépendance peut-être plus ou moins amplifiée selon le statut constitutionnel accordé à la justice judiciaire, les modes de recrutement, de nomination et de promotion des magistrats, le rôle du ministre de la Justice vis-à-vis du travail des magistrats et, enfin, le rôle et la composition des conseils supérieurs de la magistrature<sup>12</sup>.

Toute l'ambiguïté des conseils supérieurs de justice se trouve dans leur lien plus ou moins explicite à l'exécutif. Si la création de ce type d'organe réside explicitement dans la volonté d'assurer une certaine autonomie au corps judiciaire, il s'avère qu'historiquement, ceux-ci, souvent constitués par le politique et l'exécutif, exercent à ce titre une sorte de contrôle sur le pouvoir judiciaire.

## 1.3 Quelle composition pour quelle indépendance ?

Sans entrer ici dans les détails des conseils étudiés<sup>13</sup>, il est possible de proposer une vision générale de la composition des conseils de la magistrature judiciaire afin de souligner que cette composition participe à garantir plus ou moins leur

12. Se référer à l'article de Cécile Vigour, « L'indépendance des magistrats, une approche comparée », *Cahiers français*, 2020, vol. 3, n° 416, <https://doi.org/10.3917/cafr.416.0074> (dernière consultation le 15 juillet 2025).

13. Annexe 4 : Tableau « Composition des 12 conseils ».

indépendance. Concrètement, les conseils peuvent être composés de différents types de membres.

### Les membres de droit

Ils sont présents au sein des conseils du fait de leur fonction d'origine, ainsi en est-il des présidents de Cour suprême des États. Leur mandat est lié à leur fonction et peut donc être différent du temps de mandat des juges élus.

### Les membres élus

Ce sont des magistrats élus ou nommés. Plus précisément, les magistrats des conseils peuvent être nommés par les Cours suprêmes des États ou élus par d'autres tribunaux. La littérature existante part généralement du principe qu'il faudrait une majorité de magistrats au sein des conseils supérieurs de justice pour garantir leur indépendance. Toutefois, cette vision semble seulement considérer l'indépendance d'un point de vue externe. Un conseil supérieur de justice composé majoritairement de magistrats favoriserait la séparation des pouvoirs. Or, une deuxième grille d'analyse concernant l'indépendance des conseils supérieurs de justice peut également être mise en avant, relativement à sa composition, ce que Cécile Vigour nomme « l'indépendance interne<sup>14</sup> ». Cette notion fait référence aux relations qu'entretiennent les magistrats entre eux, au sein de l'institution judiciaire. En effet, si les juges peuvent être indépendants du contrôle politique, il n'en reste pas moins qu'ils peuvent être dépendants d'autres pouvoirs, notamment au sein de la hiérarchie judiciaire. S'intéresser à l'indépendance interne, rendue ou non possible par les conseils, permet de se situer à un niveau d'analyse plus sociologique, puisque cela suppose de s'intéresser aux relations existantes entre les membres. Un autre enjeu de la composition des conseils est aussi de savoir si les magistrats qui le composent se comportent ou non comme un corps homogène. Si les magistrats sont issus de tribunaux très différents, le Conseil est plus pluraliste et reflète des politiques intra-judiciaires. La contrepartie est que cette pluralité de points de vue empêche parfois les magistrats du Conseil d'agir de manière unifiée.

### Les membres extérieurs

Ils sont appelés « extérieurs » au sens où ce ne sont pas des magistrats. Ils peuvent être avocats et sont alors généralement nommés par les conseils nationaux des barreaux. Ce peut être également des membres qui relèvent d'autres institutions de l'État, comme le président de la République. La présence de membres extérieurs pourrait *a priori* favoriser l'indépendance des conseils supérieurs de justice face au risque du corporatisme. Toutefois, comme ils sont généralement désignés par des membres du pouvoir politique, la question de la loyauté à l'égard des institutions qui les ont nommés se pose. Ainsi, on comprend que la diversification des professions des membres des conseils peut favoriser l'indépendance, mais que tout dépend du mécanisme d'intégration des membres extérieurs. Ces derniers ne se retrouvent pas toujours dans

14. C. Vigour, art. cit.

les conseils par vocation une vocation et s'attacher à comprendre comment ils en sont arrivés à incarner leurs fonctions peut être un moyen de mieux cerner les niveaux d'autonomie.

### 1.4 Quelle(s) histoire(s) ?

Cécile Vigour propose un troisième élément pour analyser l'indépendance, au-delà de la dimension interne et externe précédemment explorée : « l'indépendance culturelle ». Derrière cette formule, elle renvoie à une possible analyse de l'intériorisation d'une culture de l'État de droit par les membres garants de l'indépendance. Depuis cette perspective, il peut être intéressant de comprendre d'une part comment le contexte politique d'un État et son histoire influencent l'intériorisation de certaines valeurs et d'une éthique dans la déontologie des magistrats et, finalement, d'autre part, le rôle intériorisé par les membres des conseils quant à leurs propres fonctions. À cet égard, un détour historique s'impose afin de comprendre comment sont apparus les conseils supérieurs de justice et d'observer combien cet organe est doté d'une histoire plus ou moins récente selon les États.

#### La première apparition d'un Conseil supérieur de la magistrature en France

D'un point de vue historique, c'est en France que la mention de « Conseil supérieur de la magistrature » apparaît une première fois. Pourtant, comme l'écrit Thierry Renoux :

L'Espagne, il est vrai, a le bénéfice de l'antériorité, puisque la première tentative de limiter les attributions de l'exécutif, autorité de nomination, dans la conception européenne classique d'un juge assimilé au départ à un fonctionnaire, nous vient, en Espagne, de la loi organique de 1870 et d'un décret de 1873 par association de la Cour suprême à la promotion des magistrats<sup>15</sup>.

On retrouve pourtant la première occurrence d'un « Conseil supérieur de la magistrature » (CSM) dans la loi française du 30 août 1883. Rappelons brièvement le contexte politique de l'époque. En 1879, l'élection de Jules Grévy à la présidence de la République, après la démission de Mac Mahon, marque un tournant : celui de la victoire pleine et entière des républicains face aux monarchistes. Il s'agit alors, pour les républicains, de réformer les institutions afin de se donner les moyens nécessaires pour appliquer leur programme. Il importait particulièrement d'éviter que les tribunaux deviennent un obstacle. En juin 1882 est admise l'idée d'une élection des magistrats, mais la crainte de voir élire des magistrats royalistes fait alors préférer la solution plus classique de l'épuration. Dans ce contexte, la loi sur la réforme de l'organisation judiciaire publiée le 30 août 1883 institue l'expression de « Conseil supérieur de la magistrature » pour désigner la Cour de cassation, statuant toutes chambres réunies, pour prendre en charge la discipline des magistrats. C'est la création d'un CSM qui permet de considérer qu'un instrument disciplinaire pourrait éviter que des

juges royalistes attentent à la République. Thierry Renoux souligne qu'à cette époque, le CSM est perçu comme un organe « purement corporatiste<sup>16</sup> ».

Un Conseil supérieur de la magistrature est également institué en 1892 et 1901 au Portugal, en 1907, avec la loi Orlando en Italie et en Espagne avec le décret de 1917. Là encore, il s'agit d'organes corporatistes et consultatifs. Il faut attendre l'après-Seconde Guerre mondiale pour que les conseils se constitutionnalisent.

## Il faut attendre l'après-Seconde Guerre mondiale pour que les conseils se constitutionnalisent.

En France, c'est la Constitution de la IV<sup>e</sup> République du 27 octobre 1946 qui institue le premier Conseil supérieur de la magistrature en tant qu'organe autonome. Dans l'immédiat après-guerre, le Conseil supérieur de la magistrature incarne la volonté de reconstruire une justice française indépendante après le régime de Vichy. Ainsi, on peut lire à l'article 84 de la Constitution, concernant le Conseil, qu'« [il]l assure, conformément à la loi, la discipline des magistrats, leur indépendance et l'administration des tribunaux judiciaires ». L'organe nouvellement constitué est placé sous la présidence du président de la République, à qui il propose la nomination des magistrats du siège et assure leur discipline et indépendance. Son champ de compétences est élargi et touche à la carrière des juges, à leur discipline et à l'administration des tribunaux. Le garde des Sceaux en est le vice-président. Six membres sont élus pour six ans par l'Assemblée nationale, et deux autres membres, désignés au sein des professions judiciaires, sont nommés par le président de la République. On comprend qu'à ses débuts, le poids politique l'emporte dans sa composition, car seuls quatre magistrats sont élus pour six ans par leurs pairs.

La Constitution du 4 octobre 1958 ne fait plus de la justice un pouvoir, mais une « autorité », ce qui, paradoxalement, renforce son autonomie. Le constituant de 1958 promeut également une professionnalisation accrue de la magistrature, favorable à un système de noviciat à travers la création d'une école nationale dédiée à la formation des juges et des procureurs, dans une logique d'alignement sur les grands corps de l'État. Concernant le Conseil supérieur de la magistrature, la Constitution le réforme en réaffirmant la prééminence de l'exécutif. Cette transformation incarne la vision du général de Gaulle qui considérait la justice comme étant par définition une mission régalienne et ne pouvant qu'émaner, à ce titre, du chef de l'État<sup>17</sup>. Surtout, de Gaulle critiquait la composition du Conseil supérieur de la magistrature telle qu'elle avait été

16. *Ibid.*

17. Jean-Louis Nadal, « Le pouvoir de justice », dans *L'Exigence de justice, mélanges en l'honneur de Robert Badinter*, Paris, Dalloz, 2016, p. 575-584 et 576.

pensée en 1946, car, selon lui, les partis politiques avaient permis « l'intrusion de la politique dans l'administration de la carrière judiciaire qui exige l'indépendance<sup>18</sup> ». En ce sens, le Conseil supérieur de la magistrature devait se borner à assister le chef de l'État.

Le Conseil supérieur de la magistrature est donc transformé tant dans sa composition que dans ses pouvoirs. Il ne propose plus au président de la République que la nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation et des premiers présidents de cour d'appel. Il donne un avis simple sur le projet de nomination des autres magistrats du siège. Il poursuit sa mission de conseil de discipline des magistrats. Concernant sa composition, les neuf membres sont désignés par le président de la République, qui reste le président du Conseil. Deux de ces neuf membres sont directement nommés par le chef de l'État, six autres magistrats sont nommés sur proposition du bureau de la Cour de cassation, et enfin, un membre est nommé sur proposition de l'assemblée générale du Conseil d'État, il s'agit d'un conseiller d'État. Au début de la V<sup>e</sup> République, le président de la République a donc repris en main les nominations de tous les membres et rétabli la plupart des pouvoirs traditionnels du ministre de la Justice et des juges de rang supérieur. Les attributions du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que sa composition demeurent inchangées jusqu'à la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

### **Le conseil supérieur de justice : un organe devenu nécessaire en Europe de l'Ouest après l'expérience des dictatures**

La même année, en 1958, le *Consiglio Superiore della Magistratura* est créé en Italie. Il est le premier conseil qui isole totalement l'ensemble du pouvoir judiciaire du contrôle politique. Composé de trente-trois membres, vingt magistrats sont élus directement par les juges, dix avocats ou professeurs de droit y sont nommés par le Parlement. Le président, le président de la Cour suprême et le procureur général sont nommés d'office<sup>19</sup>. L'ambition d'adopter un tel conseil visait à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire après une période de régime non démocratique (l'ère mussolinienne).

Progressivement, ce modèle institutionnel s'étend à d'autres pays. Après la chute des dictatures au milieu des années 1970, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, à leur tour, se dotent de tels conseils, dans lesquels les juges constituent une proportion importante des membres. Partout, l'objectif est d'éviter de substituer à l'arbitraire de l'exécutif, l'arbitraire des juges. C'est ce qui fera dire au président français Vincent Auriol dans son *Journal du septennat* : « Ce sera une grande et noble institution, mais quelle tâche, Seigneur<sup>20</sup> ! »

18. D'après la section « Histoire et Patrimoine » du site du Conseil supérieur de la magistrature de France : <https://www.conseil-superieur-magistrature.fr/le-csm/histoire-et-patrimoine#:~:text=Le%20général%20de%20Gaulle%20dans,qui%20exige%20l'indépendance%20> (dernière consultation le 17 juillet 2025). Voir aussi Thierry Ricard, *Le Conseil supérieur de la magistrature*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1990.

19. Il a été réformé pour ne compter que vingt-quatre membres, seize magistrats et procureurs ordinaires et huit avocats ou professeurs de droit ayant quinze ans d'expérience dans la profession juridique, tous nommés par le Parlement. Voir N. Garoupa et T. Ginsburg, art. cit., p. 5.

20. Cité par Th. Renoux, *op. cit.*, p. 22.

## **L'exportation du modèle des conseils supérieurs de justice outre-Atlantique, dans les années 1970**

Outre-Atlantique, le Canada se dote, en 1971, d'un Conseil canadien de la magistrature créé par le Parlement en vue de préserver et d'accroître la qualité des services judiciaires des cours supérieures. En outre, il s'agit d'assurer que le système judiciaire du pays repose sur des pratiques modernes en lien avec les valeurs de sociétés contemporaines. Le Québec se dote aussi de son Conseil en 1978. La constitution d'un conseil supérieur de justice s'exporte également en Amérique latine et en Afrique, la Banque mondiale et d'autres organismes donateurs multilatéraux ayant progressivement intégré ces conseils dans l'ensemble standard d'institutions associées à la réforme judiciaire et à la programmation de l'État de droit<sup>21</sup>. Pour asseoir l'indépendance judiciaire, de nombreux pays vont inscrire le statut du Conseil de la magistrature dans leur constitution.

**La Banque mondiale et d'autres organismes donateurs multilatéraux ayant progressivement intégré ces conseils dans l'ensemble standard d'institutions associées à la réforme judiciaire et à la programmation de l'État de droit.**

## **Vers une uniformisation de l'organe de conseil supérieur de justice ?**

Plus largement, à partir des années 1960, les organisations internationales ont également tenté de forger des principes de portée universelle pour assurer une certaine indépendance judiciaire au sein des différents systèmes juridiques, au cours des processus d'indépendance des pays anciennement colonisés. Au début des années 1980, un rapporteur spécial a été désigné aux Nations unies afin de présenter un rapport sur le sujet de l'indépendance judiciaire ; puis, en 1983, a été adoptée par l'Assemblée générale, la Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice, qui a préparé l'affirmation, en 1985, des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature. Si ces principes ne se réfèrent pas explicitement à la constitution d'un organe indépendant comme peut l'être un conseil supérieur de justice, il est toutefois mentionné que la nomination des juges et les processus d'évolution de leur carrière doivent pouvoir se faire de façon indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Ces principes sont régulièrement précisés et complétés par le Conseil économique et social de l'ONU, comme ce fut le cas en 1989 avec l'adoption des Règles pour l'application effective des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature.

21. Voir à ce titre une publication de la Banque mondiale intitulée « Initiatives de réforme juridique et judiciaire », 2004. Disponible en ligne: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/651651468780575594/pdf/250820PAPER0FR1210ReformoInitiative.pdf> (dernière consultation le 21 juillet 2025).

En Europe, le Conseil de l'Europe a émis, depuis le début des années 1990, une série de recommandations concernant la gestion des tribunaux, l'organisation judiciaire, la formation des magistrats et la déontologie propre à cette profession. Ces déclarations de principes sont adoptées après la chute de l'URSS pour assurer le déploiement d'une vague démocratique en Europe de l'Est. À cet égard, on peut lire au sein de la recommandation R 94(12) sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, adoptée en octobre 1994 par le Comité des ministres, que « l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du Gouvernement et de l'administration ». En outre, en 1993 sont adoptés la Déclaration de Palerme et le Statut du juge en Europe ; en 1998, la Charte européenne sur le statut des juges. En 2010, la recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges, indépendance, efficacité et responsabilité, consacre un chapitre entier aux conseils de la justice en considérant notamment que :

Au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire<sup>22</sup>.

**On peut lire au sein de la recommandation R 94(12) sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, adoptée en octobre 1994 par le Comité des ministres, que « l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du Gouvernement et de l'administration ».**

En Belgique, c'est seulement en 1998 qu'est créé le Conseil supérieur de justice après les événements de la Marche blanche faisant état d'une rupture grave de confiance entre les citoyens et les autorités judiciaires. La particularité de ce Conseil est qu'il n'y siège pas seulement des magistrats, mais également des membres de la société civile. Il se veut être un forum démocratique où pourraient s'exprimer diverses opinions sur la fonction judiciaire.

Dans les années 1990, d'autres déclarations de principes ont été adoptées ailleurs dans le monde. À ce titre, Luc Huppé cite dans son travail d'analyse des déclarations internationales relatives à l'indépendance judiciaire<sup>23</sup> les Déclarations de Caracas de 1998 et 1999 en Amérique latine, la Beijing

22. CM/Rec(2010)12 - Recommandation du Comité des ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités (adoptée par le Comité des ministres le 17 novembre 2010, lors de la 1098<sup>e</sup> réunion des Délégués des ministres). Disponible en ligne: <https://search.coe.int/cm/#%7B%22CoEIdentifier%22:%5B%2209000016805cde9f%22%5D,%22sort%22:%5B%22CoEValidationDate%20Descending%22%5D%7D> (dernière consultation le 21 juillet 2025).

23. Voir Luc Huppé, « Les déclarations de principes internationales relatives à l'indépendance judiciaire », *Les Cahiers de droit*, 2002, vol. 43, n° 2, p. 299-326.



Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the Lawasia Region adoptée en 1995 en Asie, la Déclaration du Caire au sein de la Francophonie en 1995, les Latimer House Guidelines for the Commonwealth en 1998. Il fait également référence au Statut universel du juge adopté par l'Union internationale des magistrats, à Taiwan, le 17 novembre 1999. Enfin, en 2001, à Bangalore, en Inde, les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire ont été adoptés.

Plus récemment, en avril 2018, est créé le Réseau mondial pour l'intégrité de la justice, ouvert au corps judiciaire et à un large éventail de particuliers et d'institutions, y compris les magistrats, les membres des conseils judiciaires, le personnel des tribunaux, les associations judiciaires et autres acteurs, ainsi qu'aux organisations internationales pertinentes. Il a pour ambition de promouvoir l'apprentissage par les pairs, de faciliter l'accès aux ressources liées à l'intégrité judiciaire, ainsi que de soutenir le développement et la mise en œuvre effective des principes de déontologie judiciaire et la prévention de la corruption au sein du système judiciaire.

En 2021, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a émis un avis intitulé « Évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux ». En réaffirmant les principes exprimés dans un précédent avis (n° 10) de 2007, relatif au rôle des conseils de justice pour la société civile, cet avis tente de les compléter à la lumière des événements politiques récents qui participaient à saper les institutions judiciaires et la jurisprudence des Cours européennes. Notamment, le CCJE insiste sur les notions de légitimité et de responsabilité du pouvoir judiciaire, qui doivent aller de pair. Le CCJE réaffirme que la base juridique d'un Conseil et ses principaux éléments devraient être inscrits dans la Constitution des États afin de constituer une base juridique sûre pour ses responsabilités, son indépendance et sa légitimité. Il est précisé que cela devrait inclure « la composition et les fonctions du Conseil ; et la sécurité d'emploi de ses membres, ainsi qu'une garantie de son indépendance vis-à-vis du législatif et de l'exécutif<sup>24</sup> ». Le CCJE rappelle également que tout conseil supérieur de justice devrait pouvoir disposer de voies de recours effectives pour sauvegarder son autonomie et contester la légalité des actes publics le concernant, notamment en lui reconnaissant par exemple le droit de porter des procédures devant la Cour constitutionnelle ou devant une instance équivalente. Le CCJE insiste sur la responsabilité des conseils supérieurs de justice concernant la confiance des citoyens face au pouvoir judiciaire.

Cette volonté d'uniformisation des principes d'indépendance et du statut des magistrats a participé à engager certaines réformes. On le voit donc, les conseils changent progressivement de nature, depuis le modèle d'après-guerre. Ils deviennent des organes à la fois garants de l'indépendance des

24. Avis du CCJE n° 24 (2021) : Évolution des Conseils de la justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, Strasbourg, 5 novembre 2021, 17 p., p. 6.

juges, mais aussi de leur responsabilité. Comme l'écrit Thierry Renoux « en ce sens, dans une démocratie moderne, ce qui fonde la légitimité du juge, c'est que le dernier mot ne revient pas au juge, mais au constituant et surtout au peuple souverain<sup>25</sup> ». Les conseils deviennent ainsi une pièce maîtresse pour justifier la légitimité du juge qui n'est pas hors de l'État, mais au contraire, partie intégrante de l'État de droit. Se pose alors une question : les conseils sont-ils des institutions politiques ou des institutions administratives ?

### **Les réformes répondant aux exigences internationales**

En France, **la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 et la loi organique du 5 février 1994** commencent à réformer le Conseil supérieur de la magistrature, tant dans sa composition que dans ses compétences. Il est composé de seize membres, dont douze magistrats élus par leurs pairs, puis trois autres membres désignés par le président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale et, enfin, un membre désigné par le Conseil d'État. Ce sont la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République et la loi organique du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution qui réforment profondément le Conseil supérieur de la magistrature en France. Ces lois confèrent une indépendance constitutionnelle, fonctionnelle et budgétaire complète au Conseil. Ce dernier est dorénavant composé de deux formations de quinze membres, chacune comprenant sept magistrats, et le président de la République cesse de le présider. Il est désormais possible pour les justiciables de saisir le Conseil d'une plainte contre un magistrat.

### **Les conseils en Afrique francophone : des organes généralement issus des constitutions proclamées après l'indépendance des États**

Les vagues d'indépendance des années 1960 voient apparaître de nouveaux conseils supérieurs de la magistrature dans les États africains anciennement colonisés par la France. Sans être exhaustif, il est intéressant de revenir sur les différents processus de création des conseils supérieurs de la magistrature des différents États africains aujourd'hui membres du RFCMJ.

**Les vagues d'indépendance des années 1960 voient apparaître de nouveaux conseils supérieurs de la magistrature dans les États africains anciennement colonisés par la France.**

Au Sénégal, la République est proclamée en 1958 et la première Constitution est adoptée le 24 janvier 1959. Toutefois, le pays devient membre de la Fédération du Mali. La Constitution s'applique jusqu'à la rupture de cette Fédération et à la proclamation de l'indépendance du pays, le 20 août 1960, qui

conduit à l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle Constitution le 26 août 1960. Dans cette première Constitution du Sénégal indépendant, le président de la République est le gardien de la Constitution et préside le Conseil supérieur de la magistrature nouvellement créé. C'est lui qui nomme les magistrats du siège. Le ministre de la Justice en est le vice-président. Le Conseil ne comprenait alors que des membres de droit : les premiers présidents et procureurs généraux de la Cour suprême et des cours d'appel. La loi organique du 30 mai 1992 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature introduit dans la composition du Conseil des membres élus par leurs pairs : il s'agit de trois magistrats élus par les collèges représentant les trois grades hiérarchiques existant dans le corps de la magistrature. La loi organique du 17 janvier 2017 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature a porté le nombre de membres élus par leurs pairs à quatre, dont deux du second grade, pour tenir compte de l'accroissement et du rajeunissement des effectifs pour donner suite à d'importants recrutements depuis l'an 2000.

Au Togo, le Conseil supérieur de la magistrature est créé avec la nouvelle Constitution de 1961 à la suite de l'indépendance du pays en 1960. L'article 52 de cette Constitution dispose que le président de la République est garant de l'indépendance des juges et qu'il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature, dont la loi fixe la composition, l'organisation et le fonctionnement. Après le coup d'État militaire, une deuxième Constitution est adoptée en 1963. Elle dispose que le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le président de la République, et que le garde des Sceaux, ministre de la Justice, en est le vice-président de droit. Là encore, la composition, la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature sont fixés par une loi organique. Il est précisé à l'article 79 que les magistrats du siège sont nommés par le président de la République, sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la Justice, après avis du Conseil supérieur de la magistrature. Ils sont inamovibles. Le Conseil supérieur de la magistrature est la juridiction disciplinaire des magistrats du siège. Depuis 2024, les magistrats du siège sont nommés par le président du Conseil sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Les magistrats du parquet sont nommés par le président du Conseil sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la Justice, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

En Mauritanie, le Conseil supérieur de la magistrature est créé par la Constitution du 20 mai 1962 et présidé par le président de la République. Depuis 1991, le Conseil comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet. Une loi organique fixe le statut des magistrats et définit les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

Au Bénin, la République du Dahomey proclamée le 4 décembre 1958 se dote d'une première Constitution en 1959 qui s'applique jusqu'à l'indépendance du pays, le 1<sup>er</sup> août 1960. Est alors élaborée une deuxième Constitution

du Dahomey, qui institue le Conseil supérieur de la magistrature dans son article 59. L'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature sont fixés par la loi. Les magistrats du siège sont nommés par le président de la République sur la proposition du garde des Sceaux, ministre de la Justice, après avis du Conseil supérieur de la magistrature. Ces magistrats sont inamovibles. L'article 128 de la Constitution de 1990, actuellement en vigueur, dispose que le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats.

Au Burkina Faso, la Constitution de la Haute-Volta de 1977 institue le Conseil supérieur de la magistrature, présidé par le président de la République. L'article 94 de cette Constitution disposait que le Conseil supérieur de la magistrature devait faire des propositions pour la nomination et l'affectation des magistrats du siège de la Cour suprême et pour celles des premiers présidents de cours d'appel. Il donnait son avis sur les propositions du ministre de la Justice, garde des Sceaux, vice-président du Conseil supérieur de la magistrature, relatives aux nominations des autres magistrats du siège. La Constitution de 1991, actuellement en vigueur, réforme le Conseil. L'article 53 dispose que le Président du Burkina Faso communique avec le Conseil supérieur de la magistrature, soit en personne, soit par des messages qu'il fait lire par le président du Conseil supérieur de la magistrature. En outre, l'article 133, alinéa 2, précise qu'une loi organique fixe l'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Toutefois, comme on peut le lire sur le site Internet du Conseil :

[D]ans le souci de se conformer aux standards internationaux relatifs aux garanties d'indépendance des magistrats, le Conseil national de la transition (CNT) a pu identifier les principaux critères d'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature. Ce faisant, la loi constitutionnelle n° 072-2015/CNT du 5 novembre 2015 portant révision de la Constitution, a introduit des innovations se retrouvant aux articles 130, 131, 132 et 134<sup>26</sup>.

Au Gabon, l'article 64 de la Constitution du 14 novembre 1960 dispose que le président de la République est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire et qu'il est assisté à cet effet par le Conseil supérieur de la magistrature qu'il préside. L'organisation et les attributions du Conseil supérieur de la magistrature sont fixées par la loi. Depuis la nouvelle Constitution du 19 décembre 2024, il est affirmé que le Conseil supérieur de la magistrature veille à la bonne administration de la justice et statue de ce fait sur les nominations, les affectations, les avancements et la discipline des magistrats. Il est toujours présidé par le président de la République.

La République centrafricaine devient indépendante en 1960. En novembre 1986, une nouvelle Constitution est adoptée par référendum et crée le Conseil supérieur de la magistrature, présidé par le président de la République (art. 40 de la Constitution). L'organisation et le fonctionnement du

Conseil supérieur de la magistrature sont fixés par la loi. Puis la Constitution de 1995 précise que sa mission est de veiller à la gestion de la carrière des magistrats et à l'indépendance de la magistrature tout en rappelant que l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature sont fixés par une loi organique. La Constitution du 30 août 2023 rappelle que le Président préside le Conseil supérieur de la magistrature, mais également d'autres organes, tels que la Commission consultative du Conseil d'État et la Conférence des présidents et du procureur général de la Cour des comptes.

À Madagascar, l'indépendance est proclamée le 26 juin 1960. Mais c'est seulement la Constitution de la République démocratique malgache promulguée le 31 décembre 1975 qui institue un Conseil supérieur de la magistrature. L'article 83 dispose ainsi que le président de la République est garant de l'indépendance des magistrats du siège et qu'il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature qu'il préside et dont l'organisation, les attributions et le fonctionnement sont fixés par la loi. L'article 107 de l'actuelle Constitution en vigueur depuis 2010 dispose que le Conseil supérieur de la magistrature est un organe de sauvegarde, de gestion de carrière et de sanction des magistrats, et qu'il est chargé, à ce titre, de contrôler le respect des règles déontologiques par les magistrats, ainsi que de présenter des recommandations sur l'administration de la justice. En outre, les membres du Gouvernement, le Parlement, le Haut Conseil pour la défense de la démocratie et de l'État de droit, les chefs de cour ainsi que les associations légalement constituées peuvent saisir le Conseil.

Lors du référendum d'adoption de la Constitution de la V<sup>e</sup> République française, le 28 septembre 1958, la Guinée est le seul territoire colonisé à rejeter le statut de la Communauté proposée par le général de Gaulle. Elle rompt ainsi avec la France et obtient l'indépendance proclamée dès le 2 octobre 1958. Une première Constitution guinéenne est adoptée le 10 novembre 1958, mais ne fait pas mention de Conseil supérieur de magistrature. Puis, l'avènement de l'armée au pouvoir le 3 avril 1984 marque un tournant décisif dans l'histoire du pays. À l'issue de la première conférence nationale des cadres de la Justice de la Seconde République du 10 au 17 juin 1984, des recommandations avaient été faites en vue du redressement de l'appareil judiciaire guinéen, qui portaient notamment sur la création du Conseil supérieur de la magistrature<sup>27</sup>. En réalité, c'est seulement en 1990 que la République de Guinée se dote d'un tel organe. L'article 81 de cette Constitution dispose que les magistrats sont nommés par le président de la République, ceux du siège après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Le 22 septembre 1960 est proclamée la République du Mali, après l'échec de la tentative de créer une grande Fédération du Mali avec plusieurs territoires voisins. Sa première Constitution n'établit pas de Conseil supérieur de la magistrature. Le Gouvernement de Modibo Keita est renversé en

27. Voir Mamadou Alioune Drame, *Histoire de la Cour suprême de Guinée*, 81 p., rapport disponible en ligne : <https://www.ahjucaf.org/sites/default/files/inline-files/HISTOIRE%20DE%20LA%20COUR%20SUPREME%20DE%20GUINEE.pdf> (dernière consultation le 14 juillet 2025).

novembre 1968 par le général Traoré, qui fait adopter une nouvelle Constitution en 1974. Il faut attendre l'adoption de la Constitution du 25 février 1992 pour qu'un Conseil supérieur de la magistrature soit créé, présidé par le président de la République. Le Conseil supérieur de la magistrature veille sur la gestion de la carrière des magistrats et statue comme conseil de discipline. Il donne son avis sur toute question concernant l'indépendance de la magistrature. Une loi organique fixe l'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

Au Maroc, la première Constitution proposée par le roi Hassan II est adoptée par référendum le 7 décembre 1962. Le roi préside le Conseil supérieur de la magistrature et nomme les magistrats par décret royal, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (articles 33 et 84). L'institution a connu des réformes. Depuis la Constitution de 2011, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire est toujours présidé par le roi du Maroc, qui nomme cinq de ses membres. Le Conseil est également composé de six magistrats élus par leurs collègues et de cinq membres de droits.

Le Conseil supérieur de la République démocratique du Congo a succédé, quant à lui, au Conseil supérieur du Congo institué en 1889, sous administration belge, et dissous en 1930. Il siégeait à Bruxelles. C'est avec la Constitution du 18 février 2006, qui dispose que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, que le Conseil supérieur de la magistrature de la République démocratique du Congo est créé. Son organisation et son fonctionnement sont régis par une loi organique du 5 août 2008. Le président de la République, chef de l'État, demeure toutefois l'unique autorité de nomination, de promotion, de révocation et de réhabilitation de tous les magistrats, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature<sup>28</sup>.

### **Le cas d'une trajectoire accidentée : la suppression du Conseil supérieur de la magistrature tunisien**

La Tunisie obtient l'indépendance en 1956, la République est proclamée par Bourguiba, et le 1<sup>er</sup> juin 1959, une nouvelle Constitution est promulguée qui reconnaît au Conseil supérieur de la magistrature un rôle de veille du respect des garanties accordées aux magistrats en matière de nomination, d'avancement, de mutation et de discipline. Le Conseil supérieur de la magistrature est institué pour la première fois par la loi du 14 juillet 1967. À cette époque, le Conseil est présidé par le président de la République, assisté du ministre de la Justice comme vice-président et accompagné de quatorze membres. Toutefois, le régime de parti unique du président Zine el-Abidine Ben Ali a concentré le pouvoir entre les mains de l'exécutif, portant une atteinte critique à l'indépendance de la justice. La révolution tunisienne de 2011 appelait donc à une réforme du Conseil supérieur de la magistrature, jugé illégitime. La nouvelle Constitution de 2014 réforme pleinement cet organe, les articles 112 à 117 de

28. Pour plus de détails, voir Jean-Marc Pacifique Mutoywa Kalombe, *De l'organisation du fonctionnement et des compétences du Conseil supérieur de la magistrature en République démocratique du Congo*, 21 p., rapport disponible en ligne : [https://www.hamann-legal.de/upload/8Jean-Marc\\_2.pdf](https://www.hamann-legal.de/upload/8Jean-Marc_2.pdf) (dernière consultation le 14 juillet 2025).

cette Constitution lui sont spécifiquement dédiés. Les magistrats sont nommés par décret présidentiel sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Ce Conseil est en réalité composé de quatre organes : le Conseil de la juridiction judiciaire, le Conseil de la juridiction administrative, le Conseil de la juridiction financière et l'assemblée plénière des trois conseils juridictionnels. Chaque organe se compose pour deux tiers de magistrats, en majorité élus et d'autres nommés *ès qualités*, et pour le tiers restant, de non-magistrats indépendants pris parmi les spécialistes ; la majorité des membres de ces organes doivent être élus. Les membres élus exercent leurs fonctions pour un seul mandat d'une durée de six années. La compétence de chacun de ces quatre organes, sa composition, son organisation et sa procédure sont déterminées par la loi. Toutefois, le virage autocratique du Président actuel, Kaïs Saïed, a entraîné la dissolution du Conseil supérieur de la magistrature, par un décret-loi du 12 février 2022, ce qui montre toute la fragilité institutionnelle de la pérennité d'un tel organe.

### **La création d'un Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire**

À l'initiative de représentants des conseils de France, du Gabon, d'Haïti, du Liban, du Québec et du Sénégal, un Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire a été créé en novembre 2014. Ses principaux objectifs sont, d'une part, d'encourager la recherche et la réflexion sur les pratiques et les missions des conseils ainsi que sur les nouveaux enjeux et défis à laquelle peut être confrontée la magistrature et, d'autre part, de mettre en œuvre des activités de coopérations et de collaborations entre conseils, utiles pour participer à l'adoption de normes internationales harmonisées.

## **2.— Un état de la littérature parcimonieux**

Après une identification de la littérature existante sur les conseils, un constat peut être fait : il s'agit d'un organe encore peu étudié pour lui-même par les chercheurs francophones. Les travaux académiques ont été jusqu'à présent assez limités. Pourtant, puisque chaque conseil opère dans des environnements juridiques institutionnels et politiques très différents les uns des autres, il est essentiel d'appréhender leurs activités de façon contextuelle. Il s'agit ainsi de comprendre leurs particularités et de mettre en perspective leur rôle et leurs pouvoirs. Concernant la nature des sources que l'on peut trouver sur les conseils, il est possible d'en distinguer trois types avant de relever, pour finir, l'absence de littérature de terrain.

### **2.1 Une littérature institutionnelle, pédagogique et descriptive**

Cette catégorie de sources renvoie à la documentation que l'on peut retrouver sur les sites Internet des conseils supérieurs de justice. Ces sites présentent généralement les fondements juridiques des conseils, leur histoire et leurs missions, leur rapport d'activité, leurs avis, et ce, dans une visée de transparence et de pédagogie pour informer les citoyens de leurs activités. À cet égard, les

informations ne sont pas également accessibles d'un État à l'autre. Dans cette catégorie, on peut également être attentifs aux documents législatifs et aux constitutions des États qui instituent les conseils. Cette littérature, plus descriptive, permet d'accéder à un premier éclairage précis du rôle, de la fonction et des missions des conseils, ainsi que de leurs prérogatives et compétences.

## 2.2 Une littérature institutionnelle critique

En continuant à explorer la littérature francophone sur les conseils de la magistrature judiciaire, on découvre une littérature analytique produite par les acteurs institutionnels eux-mêmes et qui interroge de façon critique l'apport réel des conseils dans la promotion de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans cette catégorie, la documentation du Réseau francophone des conseils de la magistrature lui-même est ici une source exemplaire. Il suffit de se reporter au rapport de synthèse du colloque de novembre 2023, évoqué en introduction, sur le thème de l'indépendance des conseils de justice et qui, sous la plume de Sédjro Axel-Luc Hountohotegbè, pointe toutes les ambiguïtés de ce type d'organe, du fait de sa promiscuité avec l'exécutif<sup>29</sup>. Les rapports d'ONG offrent, quant à eux, d'autres perspectives sur leur marge de manœuvre, comme l'illustre celui de la Fédération internationale des Ligues des droits de l'Homme de 2009, intitulé « Les Conseils supérieurs de la magistrature : quelles réformes pour un pouvoir judiciaire indépendant ? Les exemples de l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Palestine ». Dans un premier temps, ce rapport présente le cadre normatif relatif aux conseils supérieurs de la magistrature de ces pays, puis il esquisse des orientations possibles de réforme afin de garantir une plus grande indépendance des conseils. Se dégage une réflexion sur le rôle ou non de la consécration constitutionnelle des conseils, mais aussi sur les effets de leur composition et des modalités de désignation des membres. Le rapport interroge l'autonomie fonctionnelle, financière et administrative de ces organes. Une réflexion est également menée sur le rôle de la transparence des activités des conseils et sur leur responsabilité pour garantir une certaine confiance de la part des citoyens. Enfin, en conclusion, des recommandations sont présentées, même s'il est bien rappelé qu'« il n'existe nullement de cadre légal-type qui soit applicable à l'ensemble des CSM [Conseils supérieurs de la magistrature]<sup>30</sup> » et donc de modèle universellement applicable. Il est mis en lumière que la réforme des conseils n'est pas une fin en soi, mais qu'elle « s'inscrit obligatoirement dans un processus général de réforme de la justice en vue d'une meilleure protection des droits humains et du renforcement de l'État de droit. Une telle stratégie globale doit se décliner en différentes étapes, allant de la garantie d'un procès équitable, à la lutte contre la corruption, en passant par le soutien à une société civile engagée dans la réalisation de l'État de droit<sup>31</sup> »

29. Sédjro Axel-Luc Hountohotegbè, rapport cité.

30. FIDH, *Les Conseils supérieurs de la magistrature : Quelles réformes pour un pouvoir judiciaire indépendant ? Les exemples de l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Palestine*, Paris, FIDH, 2009, 56 p., p. 26.

31. *Ibid.*, p. 27



## 2.3 Une littérature critique académique

Parmi la littérature plus académique, les travaux proviennent essentiellement de juristes (universitaires et praticiens), de politistes et de sociologues.

Parmi la littérature juridique, on peut mentionner la présentation du Conseil supérieur de la magistrature français dans les récents manuels de droit constitutionnel ou d'introduction au droit. Sans être exhaustif, les écrits de Laurence Baghestani sur « Le Conseil supérieur de la magistrature<sup>32</sup> », d'Yves Broussolle sur « Les autres organes constitutionnels<sup>33</sup> », ou encore d'Éric Sales, « Le garant des juges : le Conseil supérieur de la magistrature<sup>34</sup> » permettent de comprendre que l'existence et les compétences du Conseil supérieur de la magistrature est devenue une question constitutionnelle centrale.

Des analyses en droit constitutionnel ou en droit comparé pensent les modalités et les conditions de réformes potentielles des conseils en vue de rendre leurs missions plus effectives. Parmi celles-ci, on peut mentionner l'article du juriste et sociologue, Alain Bancaud, sur la « Normalisation d'une innovation : le Conseil supérieur de la magistrature sous la IV<sup>e</sup> République<sup>35</sup> », qui permet de mieux cerner l'histoire du Conseil supérieur de la magistrature sous la IV<sup>e</sup> République sur la période de 1947 à 1958. En s'appuyant sur des archives, l'auteur révèle par son analyse le processus de normalisation, à la fois politique, bureaucratique et corporatiste, subi par cet organe qui, selon lui, est une « institution novatrice s'attaquant aux rapports traditionnels de dépendance de la justice, comme à l'ensemble de la structure classique de l'État et au système hiérarchique de représentation du corps judiciaire<sup>36</sup> ».

On peut également mentionner l'article « Du Conseil supérieur de la magistrature à un Conseil de justice ? Perspectives et conditions d'une réforme du CSM » de Bertrand Mathieu<sup>37</sup>. Dans cet article, ce professeur de droit et ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature français (2011-2015) considère qu'une réforme de cet organe « doit s'ordonner à partir de deux exigences : donner au CSM les moyens d'exercer réellement ses fonctions de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, c'est-à-dire, *in fine*, du droit des justiciables à un procès équitable ; éviter, autant que faire se peut, la constitution d'une magistrature syndicalement autogérée et politisée<sup>38</sup> ». Sur ce dernier point, il rappelle le risque de confondre l'indépendance des juges avec « l'autonomie de la justice, qui serait en réalité contraire à la logique même

32. Laurence Baghestani, « Fiche 47. Le Conseil supérieur de la magistrature », dans Laurence Baghestani, *Fiches de droit constitutionnel. Rappels de cours et exercices corrigés*, Paris, Ellipses, Fiches, 2024, p. 238-245.

33. Yves Broussolle, « Fiche 16. Les autres organes constitutionnels », dans Yves Broussolle, *Fiches d'introduction au droit public. Rappels de cours et exercices corrigés*, Paris, Ellipses, Fiches, 2019, p. 106-111.

34. Éric Sales, « Chapitre I. Le garant des juges : le Conseil supérieur de la magistrature », dans Éric Sales, *Le Droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Ellipses, 100 % Droit, 2022, p. 339-362.

35. Alain Bancaud, « Normalisation d'une innovation : le Conseil supérieur de la magistrature sous la IV<sup>e</sup> République », *Droit et société*, 2006, vol. 2, n° 63-64, p. 371-391.

36. *Ibid.*, p. 376.

37. Bertrand Mathieu, « Du Conseil supérieur de la magistrature à un Conseil de justice ? Perspectives et conditions d'une réforme du CSM », *Revue française de criminologie et de droit pénal*, 2016, vol. 1, n° 6, p. 3-14.

38. *Ibid.*, p. 6.

de la séparation des pouvoirs telle que développée par Montesquieu<sup>39</sup> ». De ce point de vue, l'auteur considère que la réflexion doit se concentrer sur la nomination des membres et sur l'équilibre entre magistrats et « laïcs », afin que le Conseil supérieur de la magistrature renforce effectivement ses compétences. Il reprend en cela l'article écrit avec Pierre Fauchon, « Pour un renforcement du rôle du Conseil supérieur de la magistrature<sup>40</sup> », qui considérait qu'un système totalement unifié de la gestion de la magistrature comporterait des risques d'errements corporatistes. Assurer ainsi une mixité entre membres magistrats et membres « laïcs » participerait de la séparation des pouvoirs au sein même du Conseil supérieur de la magistrature et éviterait le risque du corporatisme et de la politisation.

Dans leur article « Le Conseil supérieur de la magistrature, protecteur des magistrats ou des justiciables<sup>41</sup> ? », l'avocat Frank Natali et la magistrate Agnès Martinel analysent plus particulièrement la réforme constitutionnelle de 2008 permettant aux justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature. L'objectif de cette réforme, inscrite à l'article 65 de la Constitution, était de donner une nouvelle image du CSM qui pouvait être vu comme un organe de sanction des comportements des magistrats attentatoires aux droits des justiciables. Or, selon les auteurs, les centaines de plaintes n'aboutissent chaque année qu'à un très petit nombre de poursuites disciplinaires, la nouvelle procédure n'aurait, semble-t-il, eu qu'un faible impact. Il s'agirait donc de perfectionner les droits des justiciables par une « veille déontologique » pour parvenir à une meilleure prévention des comportements.

Trois années plus tard, en 2017, Mireille Imbert-Quaretta publiait « Nomination des juges et Conseil supérieur de la magistrature<sup>42</sup> ». Dans ce court article, cette conseillère d'État honoraire et ancienne magistrate judiciaire souligne le « difficile renoncement du pouvoir politique » pour la nomination des magistrats en revenant sur les évolutions et réformes connues par le CSM français.

Concernant la littérature anglophone, c'est surtout dans les années 2000 qu'une littérature critique commence à émerger du point de vue universitaire. En 2008, Nuno Garoupa et Tom Ginsburg publient « Guarding the guardians : Judicial Councils and Judicial Independence<sup>43</sup> ». En constatant que, depuis deux décennies, de nombreux pays ont créé des conseils supérieurs de justice, ils proposent une théorie de la formation de ces conseils, puis examinent l'impact des différentes conceptions des conseils sur la qualité de la justice. Selon eux, il y aurait en réalité peu de relations entre l'adoption d'un conseil supérieur de justice et la qualité de l'indépendance d'un système. On retrouve cette idée dans

39. *Ibid.*

40. Bertrand Mathieu et Pierre Fauchon, « Pour un renforcement du rôle du Conseil supérieur de la magistrature », *La Semaine juridique*, 2015, n° 10, p. 462-463, p. 462.

41. Agnès Martinel et Frank Natali, « Le Conseil supérieur de la magistrature, protecteur des magistrats ou des justiciables ? », *Après-demain*, 2014, n° 30, p. 33-35.

42. Mireille Imbert-Quaretta, « Nomination des juges et Conseil supérieur de la magistrature », *Après-demain*, 2017, n° 41, p. 31-33.

43. N. Garoupa et T. Ginsburg, art. cit.

d'autres publications. Par exemple, la même année, dans leur article « Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe<sup>44</sup> », Michal Bobek et David Kosař examinent pourquoi, comment et avec quels résultats les conseils supérieurs de justice se sont répandus, sous l'influence des institutions européennes, en Europe centrale et orientale depuis la fin des années 1980. Les auteurs retracent d'abord comment les conseils sont devenus une sorte de solution universelle recommandée à l'échelle européenne et internationale, puis ils examinent l'exportation de ce modèle institutionnel vers les pays d'Europe centrale et orientale, sous le patronage des institutions européennes et internationales. Ils font ensuite une analyse comparative en observant la réalité du fonctionnement de ces nouveaux conseils en Slovaquie et en Hongrie en les comparant au fonctionnement existant en République tchèque, qui est dépourvue d'un tel conseil. Leur analyse critique laisse suggérer que l'impact des conseils sur la transition judiciaire et juridique ultérieure est discutable, voire qu'il peut être problématique.

**En constatant que, depuis deux décennies, de nombreux pays ont créé des conseils supérieurs de justice, ils proposent une théorie de la formation de ces conseils, puis examinent l'impact des différentes conceptions des conseils sur la qualité de la justice. Selon eux, il y aurait en réalité peu de relations entre l'adoption d'un conseil supérieur de justice et la qualité de l'indépendance d'un système.**

Dans les pays de l'espace africain francophone, les analyses de ces conseils sont souvent peu élogieuses. Dans son article sur « Les menaces de l'indépendance. Les menaces internes », Alioune Badara Fall n'hésite pas à affirmer que « [l]es divers Conseils supérieurs de la magistrature sont généralement suspectés de connivence avec le pouvoir en place et ne disposent, le plus souvent, d'aucune crédibilité, aussi bien au sein de la magistrature elle-même qu'auprès des populations de plus en plus attentives aux décisions rendues par la justice de leur pays<sup>45</sup> ». Dans son article « Le Conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les États francophones d'Afrique », Énagnon Gildas Nonnou fait état d'un constat similaire et met en lumière la figure ambivalente de ces institutions qui « du bouclier du pouvoir

44. Michal Bobek et David Kosař, « Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe », *European Legal Studies/Études européennes juridiques*, 2013, 35 p.

45. Alioune Badara Fall, « Les menaces internes à l'indépendance de la justice », *L'Indépendance de la justice*, 2007, Dakar, Sénégal. Disponible en ligne : <https://hal.science/hal-00490034v2> (dernière consultation le 2 septembre 2025).

judiciaire [qu'elles] devraient incarner, apparaissent davantage comme le sujet du pouvoir exécutif<sup>46</sup> ». Il souligne que, dans la plupart des Constitutions des États francophones du continent africain, le président de la République préside le Conseil, s'inspirant ainsi de la Constitution française du 4 octobre 1958. L'emprise du pouvoir exécutif sur les autorités judiciaires se montre également dans le fait que, généralement, ce premier pourvoir à la fois au recrutement des membres des conseils supérieurs de justice et à l'organisation de leur travail. L'auteur affirme ainsi, au sujet des conseils supérieurs de justice, qu'il s'agit d'un « organe noyauté et contrôlé<sup>47</sup> ».

L'état de l'art met également en lumière que l'indépendance de cet organe peut être mise à mal en contexte d'urgence sécuritaire. Les juridictions d'exception qui répondent à des impératifs sécuritaires en temps d'urgence sont parfois l'occasion pour le pouvoir exécutif de manifester sa toute-puissance, en court-circuitant le processus de nomination des juges et le travail, ainsi que le rôle des conseils supérieurs de justice<sup>48</sup>. Enfin, l'autonomie financière des conseils de justice est rarement satisfaisante.

De plus, certaines recherches, sans être centrées spécifiquement sur les conseils en tant que tels, incluent des réflexions sur le rôle des conseils au sein d'analyses plus larges, par exemple sur les rapports entre justice et politique. Dans cette perspective, nous pouvons faire référence, en étendant le champ géographique aux conseils non francophones, à plusieurs travaux : ceux d'Antoine Vauchez, qui aborde le rôle du Conseil supérieur de la magistrature italien dans la construction de l'institution judiciaire comme contre-pouvoir au sein de l'État<sup>49</sup> ; ou encore ceux de Véronique Pujas sur le rôle conféré à la justice dans les rapports de force démocratiques, notamment dans la lutte contre la corruption, à travers une étude comparée entre l'Espagne, la France et l'Italie. Elle y évoque les conseils de ces trois pays et leurs différents enjeux concernant l'indépendance du corps<sup>50</sup>.

Ainsi, on comprend que cette littérature plus critique permet de réinterroger plus finement l'évidence des fondements même des conseils supérieurs de justice. Cette littérature permet de saisir les raisons historiques et politiques qui justifient la création de ces organes et les écarts profonds que l'on observe entre l'idéal théorique et la réalité juridique et politique des États. On comprend également comment les volontés d'uniformisation des conseils provenant des instances internationales se retrouvent confrontées à des obstacles contextuels et des réticences culturelles et politiques. Cet état de l'art met également en lumière la tension qui compose les conseils entre le risque d'une trop grande autonomie du pouvoir judiciaire et donc d'un certain corporatisme

46. Énagnon G. Nonnou, « Le Conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les États francophones d'Afrique », *Les Cahiers de la justice*, 2018, vol. 4, p. 717.

47. *Ibid.*, p. 726.

48. Sèdjro Axel-Luc Hountohotegbè, rapport cité.

49. Antoine Vauchez, *L'Institution judiciaire remotivée, le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie (1960-2000)*, Paris, LGDJ, Droit et société « Recherches et travaux », 2004.

50. Véronique Pujas, « Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique en Espagne, en France et en Italie », *Droit et société*, 2000, n° 44-45, p. 41-60.

d'une part, appelant à renforcer la veille déontologique, et le risque d'une mainmise de l'exécutif, d'autre part. En effet, les conseils supérieurs de justice émanent du pouvoir politique, mais cherchent à s'en détacher et à incarner une plus grande autonomie, qui n'est elle-même pas sans risque pour la séparation des pouvoirs et l'État de droit.

**Cette littérature permet de saisir les raisons historiques et politiques qui justifient la création de ces organes et les écarts profonds que l'on observe entre l'idéal théorique et la réalité juridique et politique des États. On comprend également comment les volontés d'uniformisation des conseils provenant des instances internationales se retrouvent confrontées à des obstacles contextuels et des réticences culturelles et politiques.**

## 2.4 L'absence d'une littérature de terrain sur les conseils

De nombreux travaux sociologiques se sont attelés à produire de la connaissance dans le domaine du droit et de la justice. Certains d'entre eux ont alimenté notre réflexion sur les conseils. Au croisement de la sociologie politique, de la sociologie de la stratification et de la sociologie du travail, l'ouvrage *Sociologie de la magistrature* de Yoann Demoli et Laurent Willemez<sup>51</sup> a permis d'appréhender le groupe professionnel qu'est la magistrature judiciaire en tant qu'unité de corps : « sa constitution, sa morphologie, la manière dont il est gouverné, les conditions secrètes de l'activité de ses membres, et finalement les représentations que la magistrature a d'elle-même<sup>52</sup> ». Cet ouvrage a ainsi éclairé notre approche des conseils, non plus seulement comme structure institutionnelle et juridique, mais bien comme un groupe social à travers les pratiques et les discours de ses acteurs.

L'article de Cécile Vigour, « L'indépendance des magistrats, une approche comparée<sup>53</sup> », nous a offert, quant à lui, une grille de lecture et d'analyse des modalités d'indépendance de la magistrature judiciaire à travers son approche comparée (France, Belgique, Italie) : l'indépendance « externe » qui concerne

51. Yoann Demoli et Laurent Willemez, *Sociologie de la magistrature. Genèse, morphologie sociale et conditions de travail d'un corps*, Malakoff, Armand Colin, 2023; *L'Âme du corps. La magistrature française dans les années 2010 : morphologie, mobilité et conditions de travail*, rapport de recherche, GIP Mission de recherche Droit et Justice [Institut Robert Badinter], 2019. Disponible en ligne : <https://institutrobertbadinter.fr/fr/publications/lame-du-corps-la-magistrature-francaise-dans-les-annees-2010-morphologie-mobilite-et-conditions-de-travail/> (dernière consultation le 2 septembre 2025).

52. Y. Demoli, L. Willemez, *ibid.*, p. 11.

53. C. Vigour, art. cit.

les liens vis-à-vis du politique, l'indépendance « interne » relative aux relations hiérarchiques au sein du corps et enfin l'indépendance « culturelle », évoquée précédemment.

Par ailleurs, l'examen des conseils a conduit à nous intéresser aux recherches produites en sociologie des institutions. On citera l'ouvrage *Sociologie des institutions* de Virginie Tournay<sup>54</sup> pour ce qu'il met en lumière la dimension processuelle de l'institution. Dans une approche pragmatique et relationniste, « l'institution [est envisagée] comme une production sociale dynamique et mouvante dont les frontières sont instables<sup>55</sup> ». C'est dans cette même perspective évolutive, relationnelle et perméable aux phénomènes sociaux que nous avons envisagé l'examen des conseils.

Enfin, c'est du côté de la sociologie des organisations que nous avons exploré la structuration et la régulation des interactions au sein des institutions, notamment à travers les théories portées par Michel Crozier et Erhard Friedberg dans leur ouvrage *L'Acteur et le système : les contraintes de l'action collective*<sup>56</sup>. Les auteurs y posent les bases d'une analyse stratégique des organisations qu'ils envisagent comme un « construit social ». Ils questionnent les marges de manœuvre des individus considérés comme des « acteurs », donc des agents actifs, disposant d'une liberté d'action et, par là même, d'un pouvoir au sein des organisations qu'ils peuvent dès lors impacter. Cette ressource a semblé intéressante pour éclairer le pouvoir organisationnel des membres au sein des conseils et les modalités de leur travail collectif.

À notre connaissance, il n'existe pas d'enquête de terrain sociologique menée auprès des membres des conseils pour tenter de comprendre et d'identifier, depuis leurs perspectives, les rouages de l'indépendance de ces organes. Pourtant, une démarche sociologique plus compréhensive aurait le mérite d'affiner les perceptions des acteurs sur les notions d'indépendance et d'autonomie des conseils et de dévoiler certains angles morts des analyses purement externes quant au rôle et aux prérogatives de ces conseils.

L'étude présentée ici s'inscrit dans cette volonté d'interroger les qualités d'indépendance des conseils à travers le recueil et la restitution problématisée de la parole des acteurs. L'enquête menée est avant tout l'occasion de mobiliser les outils des sciences sociales pour renouveler, de manière exploratoire, l'examen des conseils et, par là même, le regard qui est porté sur eux.

Cette première partie a défini les contours généraux des conseils. Après avoir retracé l'historique de leurs contextes de développement et proposé une première mise en lumière des problématiques relatives à l'indépendance

54. Virginie Tournay, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2011.

55. Marie-Carmen Garcia, « Virginie Tournay, *Sociologie des institutions* », *Lectures* [en ligne], Les comptes rendus, mis en ligne le 26 mai 2011. Disponible en ligne : <http://journals.openedition.org/lectures/5660> (dernière consultation le 2 septembre 2025).

56. Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, éditions du Seuil, « Points Essais », [1977], 2014.

relative de ces organes, elle a synthétisé les principales ressources identifiées sur les conseils. Les connaissances et les productions existantes sur le sujet s'attachent le plus souvent à questionner, lorsqu'elles s'y attardent, l'indépendance des conseils au niveau institutionnel. Cette étude est alors l'occasion d'approfondir ce bagage cognitif par la combinaison de ce niveau de réflexion avec une exploration des autres niveaux d'analyse des conseils, à savoir les niveaux fonctionnel et individuel. Dans cette optique, la présente étude propose un examen interne des conseils en considérant des dynamiques organisationnelles et humaines actives en leur sein. Avant d'en exposer les résultats, la partie suivante rendra compte des enjeux méthodologiques de la démarche empirique, qualitative et pluridisciplinaire de l'enquête menée ainsi que son positionnement réflexif.





## 2. ÉTUDIER LES QUALITÉS D'INDÉPENDANCE DE CONSEILS FRANCOPHONES : UNE APPROCHE EMPIRIQUE

### 1.— Les conseils : des objets sociaux

Étudier les qualités d'indépendance des conseils de la magistrature judiciaire par le biais des sciences sociales suppose d'appréhender ces organes non plus seulement comme des objets uniquement juridiques et institutionnels, mais également comme des objets sociaux, évoluant au sein d'un écosystème, et donc interdépendants de différentes forces en action qui les structurent et les façonnent. Ce positionnement engage une analyse dynamique de l'indépendance qui s'éprouve avec et au-delà des cadres du droit et se déploie dans les interstices opérationnels, organisationnels et relationnels que sont les pratiques sociales individuelles et collectives en œuvre au sein des conseils. Questionner, avec les outils de la sociologie, les membres ou anciens membres des conseils apporte un éclairage compréhensif complémentaire aux travaux préexistants. Cette radiographie des conseils du RFCMJ est un moyen de saisir une réalité expérientielle de leur existence et, à travers cela, de proposer une lecture originale des conditions de possibilité, de la réalisation et d'illustration de leur indépendance.

Pour amener des éléments de réflexion sur le sujet, notre démarche s'inscrit dans un examen empirique de ces institutions, ancré dans le vécu de celles et ceux qui y officient. L'approche de cette étude est de faire un pas de côté vis-à-vis des analyses doctrinales pour rendre compte des réalités concrètes de l'indépendance : comment s'exprime et s'incarne cette indépendance dans le quotidien des missions au sein des conseils ? Quels facteurs institutionnels, fonctionnels et personnels consolident ou fragilisent cette aspiration à l'indépendance des organes ? La complexité réside dans le fait que ce système, l'entité « conseil », n'est pas homogène et qu'il se caractérise par une multiplicité de sous-systèmes ayant chacun des fonctionnements propres. Il n'existe pas une unité ou un modèle type de conseils, mais une diversité d'organes. Cela amène à interroger l'indépendance par le biais des qualités homologues et des qualités divergentes entre ces sous-systèmes.

Par ailleurs, cette étude repose sur une démarche pluridisciplinaire. Elle a mobilisé, dans son déroulement, un professionnel de la justice, Olivier Chevet, magistrat de l'ordre judiciaire, et deux chercheuses, Élise Laurent en sociologie et Pénélope Dufourt en droit. Cette collaboration, qui a nécessité une

acculturation réciproque aux terrains du droit et de la sociologie, a permis une meilleure compréhension des pratiques et des phénomènes étudiés. Ce travail collectif a favorisé une complémentarité des approches et une objectivation des univers professionnels par la mise en commun des réflexions et le croisement des méthodes et des connaissances.

## 2.— La démarche qualitative : donner la parole aux acteurs

Dans cette optique empirique, l'étude se base sur la conduite d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs de terrain. Ces derniers ont été menés conjointement par Olivier Chevet et Élise Laurent afin de permettre une appréhension croisée des informations. L'approche qualitative permet une entrée en matière par l'expérience sensible afin de développer une connaissanceémique du sujet, à savoir un examen des systèmes de pensées propres aux individus enquêtés. Les entretiens sont l'occasion de mettre en perspective des discours (perceptions, points de vue, valeurs), des pratiques (situations, faits, souvenirs) et des éléments objectifs (durée des mandats, législation...). C'est dans cette relation tripartite que les qualités d'indépendance sont interrogées, dans un recueil de la subjectivité des expériences par le biais de récits singuliers, mis en résonance avec les données tangibles qui encadrent les conseils. Ces entretiens donnent à voir le fonctionnement de ces institutions à partir d'une parole individuelle, experte, professionnelle, mise en dialogue pour faire émerger des pistes de réflexion. Recueillir la parole de ces professionnels, peu entendus jusqu'alors dans le cadre de leur fonction, mais dont le rôle est déterminant au sein des conseils, est une manière d'enquêter depuis l'individu sur la structuration d'un système – ou de sous-systèmes – à partir des formes non juridiques des qualités de leur indépendance.

Pour mener à bien cette démarche, nous avons réalisé une grille d'entretien. L'objectif de ce guide était de récolter des informations sur les pratiques professionnelles, formelles ou informelles, qui structurent, garantissent ou compromettent l'indépendance à la fois de l'institution et de ses membres. Ainsi, nous avons cherché à identifier les fonctionnements et/ou dysfonctionnements structurels qui protègent ou affaiblissent l'indépendance des conseils. La première partie du guide d'entretien a porté tout d'abord sur la connaissance des enquêtés et de leurs parcours : présentation de soi, motivations à travailler au sein du conseil, modalités d'intégration du conseil, place et responsabilités de l'enquêté dans l'institution. La seconde partie s'est orientée sur la perception générale d'indépendance que pouvaient avoir les enquêtés de l'institution. Puis l'indépendance de l'organe a été interrogée au regard de son fonctionnement général : composition, mandats, lien à l'exécutif, contrôle, discipline et déontologie des membres, etc. La troisième partie, quant à elle, s'est orientée sur les missions des enquêtés au sein des conseils pour mieux comprendre les processus décisionnels et relationnels en œuvre dans le travail et leur impact sur l'indépendance du conseil : sentiment d'indépendance dans l'exécution de la mission, modalités des instances de travail collectif. Cette partie a été l'occasion d'aborder des réflexions sur la collégialité, les modalités

et dynamiques d'échanges, le déroulé des délibérés, etc. Enfin, nous avons axé la dernière partie sur les atteintes et les protections à l'indépendance : nature des éventuelles atteintes portées à l'encontre des membres ou de l'institution, impact sur le fonctionnement de l'organe, réactions face à ces atteintes, mesures de protection existantes ou mises en place.

Comme l'expliquent Yoann Demoli et Laurent Willemez, « le travail sociologique fait souvent avec ce qu'il a, avec ce que le terrain lui offre. Ce qui est alors le plus facile à saisir, ce sont les discours officiels [...] »<sup>57</sup>. Notre enquête s'est donc confrontée à cet exercice délicat qui consiste, au-delà des postures de représentation et des propos conformément attendus, à tenter de récolter une parole plus personnelle et une matière sensible afin de dépasser les récits strictement institutionnels.

### 3.— Définition et présentation du terrain d'enquête

Les conseils étudiés dans cette enquête sont membres du RCFMJ et notre accès au terrain a été rendu possible par l'intermédiaire du Réseau lui-même. Pour mener à bien cette enquête, notre panel a été constitué au regard des réponses fournies par les répondants :

- d'une part, les réponses positives qui ont été reçues par le RCFMJ, qui a sollicité l'ensemble de ses membres pour la participation à cette étude, et qui nous a transmis les contacts de 14 conseils sur les 23 membres du Réseau ;
- d'autre part, les réponses positives qui nous ont été faites lors de notre sollicitation des 14 conseils. Les pays qui ont répondu positivement et qui ont été entendus dans cette étude sont les suivants : Andorre, Belgique, Bénin, Burkina Faso, Canada, France, Guinée, Liban, Madagascar, Maroc, Québec, Sénégal.

Par ailleurs, nous avons cherché à élaborer un panel diversifié au regard des critères suivants :

- la profession : magistrats et non-magistrats ;
- au statut : membres et anciens membres ;
- au mode de désignation des enquêtés : élus, nommés ou membre de droit ;
- au sexe : nous avons souhaité, dans la mesure du possible au regard des contacts qui nous ont été proposés, constituer un panel composé de femmes et d'hommes.

Au total, 12 conseils ont participé à l'étude, 14 entretiens ont été menés et 15 personnes ont été entendues. Les entretiens se sont déroulés du 11 mars au 25 avril 2025. Ils ont été réalisés par visioconférence et ont duré entre 1 h 15 et 2 h 10<sup>58</sup>.

57. Yoann Demoli, Laurent Willemez, *op. cit.*, p. 51.

58. Annexe 1 : Tableau « Profil des enquêtés ».

Au regard du nombre important de pays étudiés, de la variété de composition des conseils, de l'étendue de la zone géographique et des contacts limités dont nous avons disposé, il n'était pas envisageable d'élaborer un échantillon représentatif des conseils. Notre volonté a été de recueillir une diversité de points de vue et d'expériences dans une perspective exploratoire, tout en étant attentifs à la prise en compte des critères précités. Les données recueillies ont été mobilisées dans un but d'examen global et transversal des institutions sans se positionner sur des analyses croisées avec des indicateurs sociaux ou professionnels. Ainsi, ni la fonction des membres, ni leur statut, ni leurs caractéristiques n'ont été mobilisés dans cette étude. Pour réaliser une analyse plus fine qui prendrait en compte ces variables fixes (âge, sexe, profession, statut des membres...), il conviendrait par exemple de se focaliser sur la monographie d'un conseil en particulier et d'entendre la totalité de ses membres ou, à l'inverse, de déployer une recherche sur plusieurs conseils, mais en orientant l'enquête sur des critères définis quant au profil des membres.

## 4.— Précautions méthodologiques

Avant de présenter les résultats de cette étude, nous souhaitons attirer l'attention sur plusieurs précautions méthodologiques relatives à ce travail.

### 4.1 L'anonymisation des données

La composition du panel a été élaborée en fonction d'informations fournies par le RFCMJ, les contacts nous ont été communiqués par le Réseau sans que celui-ci sache qui a été entendu parmi les contacts transmis. Cependant, la possible interconnaissance des enquêtés au sein des conseils eux-mêmes, mais aussi entre les conseils intervient comme un facteur, non maîtrisable à notre niveau, concernant une éventuelle identification des participants. Aussi, nous nous portons garants du processus d'anonymisation interne des données, mais nous ne pouvons prévenir les facteurs externes liés aux dynamiques relationnelles et aux choix individuels des enquêtés de mentionner ou non leur participation à cette étude.

Le processus d'anonymisation mis en œuvre repose sur un double codage aléatoire : un codage chiffré et un codage lettré pour chacun des répondants. Les deux codages n'ont pas de lien entre eux. Nous avons souhaité mettre en place ce double niveau d'anonymisation pour neutraliser l'identification des participants en tant que tel, mais également, à un second niveau, de décorréler les verbatim entre eux afin, par exemple, qu'une opinion émise ne puisse être reliée à un membre par le jeu d'une reconnaissance de fonctionnement d'un conseil.

Par ailleurs, nous avons fait les choix suivants pour renforcer la protection des enquêtés :

- Les pays ne sont pas mentionnés en relation avec les propos cités. Les seules possibilités d'identification d'un pays sont liées soit au fait que les

informations énoncées sont publiques et peuvent être connues indépendamment des entretiens, soit que des pratiques décrites sont spécifiques à certains conseils – car nécessaires pour comprendre l'analyse – sans qu'elles soient pour autant engageantes pour les enquêtés et être ensuite réattribuées aux autres verbatim (double codage). Cette anonymisation des pays, au-delà des individus, a été possible également parce que l'étude ne porte pas sur une comparaison des pays et que les contextes politiques n'ont pas été appréhendés comme des variables compréhensives ou analytiques de certains phénomènes.

- Le statut et la profession des membres n'ont pas été adjoints au codage pour qualifier les répondants afin d'éviter une possible reconnaissance entre membres élus, nommés, de droit, entre membres magistrats ou membres extérieurs. Ces données n'étant pas prises en compte dans les analyses, nous avons fait le choix de cette option afin de rester le plus généralistes possible dans la mention des propos.
- Le masculin neutre a été utilisé pour tous les enquêtés, quel que soit leur sexe, afin d'éviter une identification genrée qui aurait pu être un indicatif du fait du nombre moins important de femmes entendues. Même si l'invisibilisation du genre peut être questionnée, nous avons fait le choix de cette option, car cette variable n'est pas exploitée en tant que telle dans nos données et qu'elle n'influe donc pas sur les analyses produites.
- L'utilisation de termes génériques dans les verbatim afin de ne pas rendre reconnaissable la dénomination des conseils. Ainsi, le terme « conseil » vient en remplacement des différentes dénominations des conseils ; « membres extérieurs » vient en remplacement de « membres publics » ou de « membres communs ». D'autres termes identifiables de dénomination juridique spécifiques à certains pays ont été neutralisés par des termes génériques équivalents.
- Les indicateurs géographiques, temporels ou situationnels permettant l'identification d'une situation par des tiers ont été soit non mentionnés, soient transformés (sans que cela impacte le propos), sauf à nouveau lorsque l'information ou la situation étaient publiques ou connues.

Aussi, dans certains cas, nous avons fait le choix de ne pas indiquer de code à la suite de certains verbatim lorsque la mobilisation des processus d'anonymisation initiaux ne nous semblait pas suffisante ou ajustée. Cette non-mention du code peut advenir dans le cas d'un verbatim particulièrement engageant, pour neutraliser une réidentification par rebond à travers le repérage du conseil ou pays ou la réattribution à l'enquêté d'autres propos cités. Ainsi, dans un souci de non-identification des sources, nous avons souhaité procéder de la sorte afin de pouvoir analyser les éléments rapportés qui nous semblaient pertinents pour nourrir le sujet, tout en gardant cette exigence de protection de l'anonymat.

## 4.2 Caractère parcellaire et évolutif des données

Au regard des différentes contraintes de composition du panel, et plus généralement du cadre de l'étude, les résultats issus des entretiens ne sont ni représentatifs, ni généralisables, ni transposables. Ils sont situés et ont pour seule fonction la mise en lumière de certains points de réflexion et de compréhension de mécanismes relatifs à l'indépendance des conseils dans un cadre déterminé. Cette étude n'a pas pour objet une analyse comparée et détaillée des différents conseils entendus : le nombre trop important de structures, celui trop restreint des membres entendus au sein de chaque conseil et la diversité même des institutions rendaient difficilement réalisable un tel type d'approche analytique. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'envisager cette étude comme une extraction et une mise en perspective d'éléments significatifs, convergents ou divergents, pour étayer une réflexion croisée et transversale sur les qualités d'indépendance de ces institutions.

Aussi, sur certaines thématiques plus « techniques », telles que les processus de nomination ou de discipline, les données recueillies sont parfois partielles ou approximatives, voire en cours d'évolution, ce qui a pu rendre complexes la compréhension et l'analyse précise ou ajustée de certains mécanismes. À cela s'ajoute un second degré de difficulté qui réside dans la variété des organes et de leurs procédures respectives. Ainsi, les résultats sont à envisager à l'aune de cette précaution méthodologique. Certains schémas ou certaines analyses présentés dans l'étude ont pour vocation de rendre compte d'une réflexion globale sans prétendre rendre compte d'un examen approfondi et exact des subtilités de chacun des mécanismes.

## 4.3 Orientation réflexive de l'étude

### Absence de distinction entre siège et parquet

Une question s'est très vite imposée à nous lors de l'analyse de nos résultats : que faire des parquets ? La place institutionnelle des parquets au sein des pays étudiés est très variable, et elle influe très largement sur les prérogatives des conseils concernant ces acteurs judiciaires, allant d'une absence totale de compétences à une identité de celles-ci avec les juges du siège. S'est alors posée la question de l'opportunité d'intégrer cette distinction dans l'analyse. Nous avons choisi de ne pas traiter cette thématique en particulier, car elle revêt des aspects divers et des enjeux spécifiques qui pourraient faire l'objet d'une étude à part entière, mais de procéder à des analyses communes à l'ensemble des magistrats du siège et du parquet, sauf très ponctuellement. Dans la majorité des pays étudiés, le corps de la magistrature est unifié, ses membres pouvant occuper au cours de leur carrière aussi bien des postes au siège qu'au parquet : les conseils exercent leurs missions pour les magistrats occupant les deux ensembles de fonctions, avec parfois des organisations internes spécifiques (distinction entre siège et parquet pour la nomination, mais pas pour la discipline, par exemple). Dans d'autres pays cependant, les procureurs ont un statut totalement distinct ou des carrières séparées, mais

au cours desquelles le conseil intervient néanmoins. Il est rapidement apparu au cours des entretiens que s'agissant des conseils eux-mêmes et de leur indépendance, les membres ne mobilisaient que très peu, voire pas du tout, cette distinction. L'analyse du *corpus* a confirmé ce premier constat, à savoir que soit les conseils sont compétents pour les parquets et les problématiques sont pour l'essentiel identiques à celles du siège, soit ils ne le sont pas et la question devient sans objet.

### La question des atteintes directes (menaces, pressions)

S'il peut ressortir de cette étude un sentiment de grande indépendance des conseils et de leurs membres, certains points permettront de mieux appréhender ce sentiment. Si l'étude ne rend pas plus compte d'atteintes ou pressions directes à l'encontre des conseils ou de leurs membres, cela ne signifie pas qu'elles sont inexistantes, mais cela tient à plusieurs aspects. Rappelons tout d'abord que, malgré les points exposés ci-après, un questionnaire sur les atteintes directes (menaces, pressions) a été intégré dans le guide d'entretien. Nous avons donc eu à cœur d'aborder ces préoccupations éventuelles avec les membres. Une fois cela dit, nous pouvons mentionner les points suivants :

- la matière concernant des menaces ou pressions est peu abondante dans les entretiens, très peu d'atteintes directes à l'encontre des membres ont été rapportées. Il paraît important de garder en mémoire que les pressions et influences sur les individus sont par nature des phénomènes occultes, dont les personnes ciblées, voire impliquées, ne parlent peu ou pas, y compris à leurs collègues, et sans doute encore moins dans le cadre d'une enquête sociologique ;
- d'un point de vue méthodologique, quelques très rares situations rapportées n'ont pas toujours pu être prises en compte pour des questions de respect de l'anonymat des répondants. Le choix a été fait, quand cela était trop sensible, de ne pas mentionner les cas, sauf exposition publique ;
- d'un point de vue réflexif, nous avons privilégié dans nos analyses une perspective systémique des qualités d'indépendance des conseils par un recensement des mécanismes pouvant porter atteinte ou renforcer l'indépendance. À ce titre, les cas particuliers de pressions directes n'étaient pas forcément les plus aptes à être mobilisés. Certains ont été analysés dans le rapport afin que cette dimension ne reste pas un impensé de l'étude et pour signaler leur existence, sans pour autant que cela soit développé de manière plus conséquente. Les mécanismes à l'œuvre décrits et analysés tout au long du rapport témoignent de la subtilité et de la complexité des possibles atteintes mettant en péril l'indépendance des conseils, au-delà de marques directes ou explicites ;
- l'analyse des atteintes directes (pressions, menaces...) pourrait faire l'objet d'une recherche en soi. Auquel cas, il faudrait mener des études spécifiques dans chaque pays afin d'en saisir les enjeux et les impacts selon leurs contextes respectifs et envisager éventuellement une analyse comparée. En effet, aborder ce questionnaire semblerait plus facile par une approche nationale ou régionale en mobilisant une méthodologie et des

instruments de mesure (revue de presse, modalisation baromètre...) ajustés à la problématique, et qui ne sauraient reposer uniquement sur un travail interne aux conseils.

## 5.— Comment appréhender les « qualités d'indépendance » des conseils ?

Questionner les qualités d'indépendance des conseils présuppose tout d'abord de définir ce que l'on entend par « indépendance » afin de donner une direction au travail réflexif. Un certain nombre de questions se sont imposées pour l'examen qui nous incombe : où commence et où s'arrête l'indépendance des conseils ? Comment évalue-t-on l'indépendance d'un conseil ? L'indépendance s'éprouve-t-elle par un encadrement par le droit, par une réalité tangible et mesurable au sein de l'institution ou par un sentiment intime et personnel dont le curseur serait propre à chacun des membres ? Peut-on être un membre indépendant dans un organe qui ne l'est pas ? Parle-t-on d'indépendance de l'organe vis-à-vis du pouvoir politique ou du corps judiciaire ? Peut-on appréhender l'indépendance des conseils sans considérer plus largement l'indépendance de la justice ? Comment s'exprime la prévention face à de potentielles influences et comment est-il possible d'en limiter leurs effets ? L'indépendance des conseils est-elle envisagée comme un but à atteindre en soi – pour le corps judiciaire, les justiciables et la société – ou comme un moyen de garantir l'impartialité de la décision juridictionnelle ?

Au regard de ces interrogations, ce travail sur les qualités d'indépendance des conseils a été pensé selon trois considérations : envisager l'indépendance comme un mouvement processuel en équilibre ; considérer en complémentarité à la fois les qualités effectives d'indépendance et la qualité de cette indépendance ; appréhender l'indépendance par l'exploration des mécanismes internes de sa fabrication au sein des conseils.

**Ce travail sur les qualités d'indépendance des conseils a été pensé selon trois considérations : envisager l'indépendance comme un mouvement processuel en équilibre ; considérer en complémentarité à la fois les qualités effectives d'indépendance et la qualité de cette indépendance ; appréhender l'indépendance par l'exploration des mécanismes internes de sa fabrication au sein des conseils.**



## 5.1 L'indépendance des conseils : un mouvement continu et en équilibre

L'indépendance des conseils est complexe à appréhender, car ces organes sont, dans leur institution et dans leurs prérogatives, un trait d'union entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Dès lors, ils sont soumis à une tension entre ces deux forces actives qui, selon les contextes politiques et sociaux, sont plus ou moins opérantes. Dans cette optique, l'indépendance des conseils peut être envisagée, pour reprendre l'analyse de Virginie Tournay, dans l'idée d'un mouvement qui tend « vers un équilibre plutôt qu'à la consolidation durablement acquise d'un ensemble d'activités<sup>59</sup> ». Aussi, cette réflexion invite à penser l'indépendance non pas comme une somme d'actions distinctes et figées, mais bien comme un *continuum* de dispositions souples et évolutives qui s'inscrivent dans une continuité et dans une imbrication. Cette perception est à rapprocher de l'analyse de Cécile Vigour, citée par Yoann Demoli et Laurent Willemez, au sujet de l'indépendance de la justice qui « peut se concevoir comme un *continuum* qui irait de l'auto-gouvernement à un modèle de gouvernance judiciaire centré sur le ministère de la Justice<sup>60</sup> ». Dès lors, les qualités d'indépendance des conseils peuvent s'appréhender à l'aune de cette réflexion, comme un processus dynamique qui évoluerait entre une auto-gestion de l'organe – avec les risques d'influences du corps que cela peut comporter – et une dépendance totale à l'exécutif. Entre tension, équilibre et *continuum*, ce travail se positionne ainsi dans une pensée mobile des conditions de possibilité et des qualités de l'indépendance des conseils.

## 5.2 Qualités d'indépendance et qualités de l'indépendance : l'indépendance incarnée

Dans sa définition large et entendue, l'indépendance se caractérise par un état – pour une personne ou une institution –, libre de toute sujétion, non tributaire d'une autre entité sur un plan moral, matériel ou intellectuel. Elle réside dans une capacité à pouvoir œuvrer et décider sans être soumis à des influences, quelles qu'elles soient. Dans les analyses de l'émergence d'entités publiques indépendantes, Hubert Delzangles<sup>61</sup> démontre que le besoin d'indépendance a eu pour moteur la création d'espaces d'impartialité, soustraits au pouvoir hiérarchique de l'exécutif. Ainsi, nous proposons d'inscrire cette étude dans une généralisation de ce concept, à savoir d'envisager les qualités d'indépendance de ces institutions comme un ensemble de dispositifs permettant de prévenir diverses influences et d'en limiter les effets de sorte que les décisions prises en leur sein ne résultent que des positions et des contributions de leurs membres, dans le cadre imposé par la loi, et ce, sans logique de prééminence entre eux.

59. V. Tournay, *op. cit.*, p. 3.

60. Y. Demoli, L. Willemez, *op. cit.*, p. 51; Cécile Vigour, *Réformes de la justice en Europe : entre politique et gestion*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018, p. 67.

61. Hubert Delzangles, « L'indépendance des autorités administratives indépendantes chargées de réguler des marchés de services publics : éléments de droit comparé et européen », *Droit et société*, n° 93 (2), p. 297-316, 2016. Disponible en ligne : <https://doi.org/10.3917/drs.093.0297> (dernière consultation le 2 septembre 2025).

Néanmoins, au-delà d'une appréhension des qualités d'indépendance, centrée sur la protection de l'impartialité de la décision, cette enquête auprès des acteurs nous amène à explorer en sus, par cette parole singulière et personnelle, ce que l'on pourrait nommer la qualité de l'indépendance des conseils, autrement dit à rechercher ce que pourrait être une indépendance de qualité, au sens de ce qu'elle rend possible. Nous entendons par là son impact sur la manière dont les membres investissent leur fonction, tant en ce qui concerne la conduite des missions et de l'office des conseils, que ce qui s'inscrit au-delà de leur champ d'action initial, ce qui relève de leurs initiatives, de leurs attentes, de leurs engagements et qui concourt à un « esprit », une manière d'incarner l'indépendance dans les institutions. Considérer ces deux dimensions c'est penser les deux revers d'une même médaille et replacer le souci d'indépendance des conseils non plus seulement comme un appareillage fonctionnel, mais également comme une matière animée.

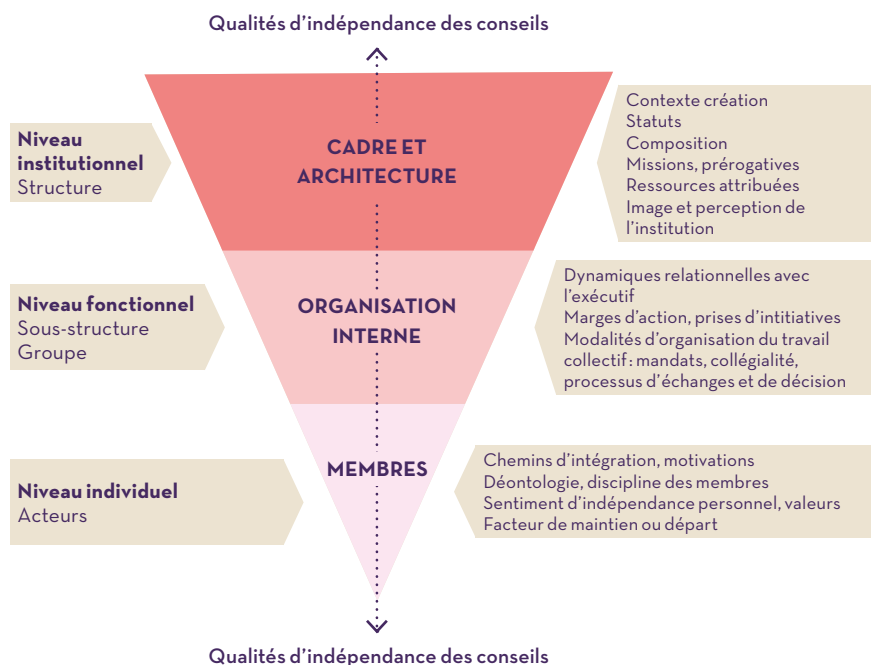
**Cette enquête auprès des acteurs nous amène à explorer en sus, par cette parole singulière et personnelle, ce que l'on pourrait nommer la qualité de l'indépendance des conseils, autrement dit à rechercher ce que pourrait être une indépendance de qualité, au sens de ce qu'elle rend possible.**

### 5.3 L'indépendance des conseils : une exploration des mécanismes internes

Tout à la fois idéal commun et objectif partagé par les conseils, l'indépendance porte cependant des réalités et des enjeux différents selon les pays (contextes socio-politiques, vision de la magistrature et de la justice, conception que les États ambitionnent d'un conseil). Elle revêt dès lors un caractère polymorphe, à la fois général et situé, universel et particulier, qui rend là encore sa compréhension délicate. Afin de cibler le travail, au sein de toutes ces possibilités analytiques, et au regard de la diversité des conseils étudiés, l'enquête se focalisera sur les mécanismes internes – même s'ils ne peuvent s'extraire d'une indépendance à leur environnement – qui façonnent l'indépendance des conseils. Ainsi, les contextes politiques, sociaux et culturels des pays ne seront pas mobilisés comme des variables explicatives dans la suite des analyses produites. La volonté est d'explorer les facteurs endogènes opérationnels et relationnels en identifiant les points vertueux ou les obstacles en présence dans le fonctionnement quotidien des conseils et qui participent à l'édification des qualités d'indépendance des organes.

En résumé, cette étude propose ainsi :

- une **appréhension sociale de l'indépendance** des conseils en partant de la parole des acteurs : l'étude invite à sortir du cadre doctrinal juridique pour envisager les organes comme des objets évolutifs et perméables, façonnés par les interactions et les pratiques sociales – formelles ou informelles, énoncées ou incorporées – des individus qui les constituent ;
- une **vision processuelle, incarnée et interne de l'indépendance** : l'étude considère l'indépendance des conseils comme un mouvement dynamique, qui recherche un équilibre entre différentes forces actives (exécutif/corps). Elle propose dès lors une exploration des mécanismes internes qui concourent à sa construction, au-delà des facteurs socio-politiques propres aux situations de chaque pays. Aussi, en sus d'étudier les qualités d'indépendance en tant que telles, par l'examen des dispositifs de protection de l'impartialité visant à limiter des influences potentielles, cette étude considère dans son approche la qualité de cette indépendance qui participe d'un « esprit » de l'indépendance des membres au sein des conseils ;
- une **démarche analytique double** des phénomènes : une montée en généralité pour comprendre les mécanismes qui font système (homologies) et un examen porté aux situations singulières (unicité) afin de voir où les qualités d'indépendance se situent dans le semblable comme dans le différent ;
- une définition de « **qualités** » dans un **sens large** : les qualités sont considérées dans ce travail comme autant de facteurs, caractéristiques, dispositions ou attributs, objectifs ou subjectifs, qui questionnent ou participent à l'édifice d'indépendance des conseils ;
- une **approche transversale** des qualités d'indépendance qui parcourt les trois niveaux de structuration des organes : institutionnel (macro), à savoir l'architecture structurelle des conseils ; fonctionnel (mésos), à savoir l'opérationnalité de conseils ; et individuel (micro), à savoir les acteurs qui composent des conseils. Cela permet de proposer une perspective réflexive globale de l'institution « conseil » et de voir comment ces qualités se répondent, se complètent ou se compensent entre elles.

**Schéma 1 : Niveaux d'analyse des qualités d'indépendance des conseils**

La présentation des résultats se structure selon ces trois niveaux d'analyse et se déroule selon le plan suivant : nous abordons dans une première partie les qualités « institutionnelles » des conseils. Cette partie concerne les attributs relatifs à la mise en place, au rôle et aux prérogatives des conseils : contextes de création, composition, missions attribuées, ressources budgétaires concédées et perception de l'institution par la société civile et par le corps. Il s'agit ici d'étudier les éléments qui définissent le cadre d'existence et l'architecture générale des conseils. Ces attributs ont un impact sur leur fonctionnement, les deux niveaux peuvent donc parfois faire l'objet d'une perméabilité dans l'analyse.

La partie suivante s'intéresse quant à elle aux qualités des conseils dans leurs mécanismes « fonctionnels ». Cette partie questionne les attributs d'organisation interne en œuvre au sein des organes. Dans cette perspective, les conseils sont pensés en tant que groupe social façonné par des interactions et des pratiques individuelles et collectives. Seront examinées les dynamiques opérationnelles et relationnelles des conseils avec le pouvoir exécutif dans leur fonctionnement quotidien (collaboration, non-implication, confrontation), les marges d'action des membres (initiatives) et les modalités de travail collectif existantes (mandats, collégialité, délibérés).

Enfin, la dernière partie questionne les qualités « individuelles » d'indépendance, en ciblant la focale sur les membres eux-mêmes. Elle examine les attributs liés à leurs dispositions personnelles, au sentiment et à l'expression de leur indépendance (motivations, valeurs, atteintes personnelles), mais également aux facteurs fonctionnels (encadrement de la déontologie) qui influent sur leur capacité à agir en toute indépendance au sein des conseils.

Dans un souci didactique, des schémas ponctuent les analyses présentées. Ils ont pour fonction de caractériser l'existant et de condenser les développements analytiques par une vision synoptique des phénomènes. Des tableaux de synthèse concluent chacune des parties pour proposer, au-delà des développements présentés, un éclairage ciblé sur les qualités d'indépendance des conseils.

À travers cette analyse transversale et croisée, ce travail d'étude tente d'apporter, à son échelle et dans ses limites, des éléments de réflexion par l'identification et la compréhension de mécanismes en action au sein des conseils qui favorisent ou fragilisent leur indépendance.



# 3. LES QUALITÉS INSTITUTIONNELLES DES CONSEILS

Par « qualités institutionnelles », il s'agit d'interroger les attributs d'indépendance des conseils de la magistrature judiciaire en tant que cadre structurel, c'est-à-dire au travers d'éléments constitutifs de leur existence. La volonté est de questionner les caractéristiques légales, politiques et sociales qui définissent leur architecture et consolident ou fragilisent l'édifice de leur indépendance. Ces qualités sont appréhendées dans un champ large d'observation qui comprend des données sur leur instauration, leurs missions et leur composition, mais également sur les ressources qui leur sont attribuées et sur leur image.

## 1.— Institution et développement des conseils

Cette première partie présente les contextes d'émergence des conseils étudiés, avant d'interroger leur statut juridique et constitutionnel pour étudier les ressorts et les visions de l'indépendance qui y sont liés, comme autant de qualités constitutives de leur création.

### 1.1 Création des conseils : des contextes d'apparition structurels ou conjoncturels

Il est à supposer que le premier degré d'indépendance des conseils puise sa source dans la manière dont ils ont été pensés et érigés. La diversité des contextes de création et de développement des conseils rend l'étude de leurs qualités d'indépendance institutionnelle complexe, car elle souligne d'ores et déjà une pluralité d'ambitions pour ces organes en fonction des États. Présenter les dynamiques conjoncturelles dans lesquels ces institutions ont vu le jour permet de mieux cerner les attributs de leur indépendance. Sans s'inscrire dans une approche historique détaillée pour chacun des États interrogés<sup>62</sup>, il semble cependant nécessaire de rendre compte d'éléments structurants de leur instauration afin de mettre en exergue les facteurs qui témoignent de leur indépendance en droit. Ainsi, les entretiens menés permettent d'observer deux logiques distinctes à l'origine du développement des conseils : une logique structurelle et une logique conjoncturelle. Toutes deux politiques, ces logiques ne revêtent pour autant pas les mêmes enjeux en termes d'indépendance.

62. Pour plus d'informations, se référer à l'annexe 2 : Frise chronologique « Historique de création des 12 conseils ».

## La diversité des contextes de création et de développement des conseils rend l'étude de leurs qualités d'indépendance institutionnelle complexe, car elle souligne d'ores et déjà une pluralité d'ambitions pour ces organes en fonction des États.

### La logique structurelle

Elle s'inscrit en phase avec l'évolution historique des systèmes politiques et institutionnels des États. Parmi les pays participants, cela peut être l'apparition de l'État républicain pour certains pays d'Afrique, une conjoncture politique marquante pour certains pays du Maghreb ou encore l'intégration des directives du Conseil de l'Europe<sup>63</sup> : « Un des soucis des gens qui ont présidé à l'élaboration du système, c'était d'être au plus près des directives les plus modernes, les plus démocratiques, le Conseil de l'Europe » (ENQ\_3). Nous pouvons voir ici l'importance des modèles internationaux et des points de mire qu'ils fixent. L'institution des conseils repose alors sur une vision strictement politique de renforcement de l'État de droit à travers la séparation des pouvoirs afin de garantir l'indépendance des systèmes judiciaires :

Il a fallu attendre [année] pour que le pays change sur le plan politique, on a donc pris un changement, une mutation sur le plan politique, et on a créé, on a mis en place [un texte constitutionnel] qui envisageait vraiment le principe de la séparation des pouvoirs. Et à partir de là, le conseil était envisageable. Une loi a donc été votée en [année] à la fois pour mettre en place le statut de la magistrature et le conseil. (ENQ\_5)

La création des conseils s'inscrit dans une dynamique de mise en conformité des États soit au regard des mutations politiques propres à leur pays, soit au regard de normes supranationales auxquelles ils ont souhaité adhérer et dont ils peuvent se réclamer. Cette séparation des pouvoirs est mentionnée à plusieurs reprises par les enquêtés comme un élément fondamental matérialisant l'indépendance du pouvoir judiciaire :

[Jusqu'alors, dans la Constitution], la justice a été traitée au niveau de la Constitution comme étant un chapitre de la justice. On ne parlait jamais de pouvoir judiciaire. C'est en [année] que, pour la première fois, le législateur constitutionnel a institué un nouveau pouvoir, un troisième pouvoir de l'État, qui est le pouvoir judiciaire, le pouvoir judiciaire indépendant. [...] Institutionnellement, c'était la première fois qu'on avait un conseil indépendant, parce qu'auparavant, c'était le ministre de la Justice qui présidait le conseil à la place [du chef de l'État]. (ENQ\_2)

Il y a une confiance pour démontrer que c'est un pouvoir propre, que le principe qui gère tout ça c'est l'indépendance de la justice, et que ceux qui gèrent la justice



doivent savoir et pouvoir, à un moment donné, s'opposer aux autres pouvoirs s'il le faut. Et on en a vraiment conscience. (ENQ\_3)

Ce mouvement d'affirmation de la séparation des pouvoirs entraîne alors une assise et une légitimité du pouvoir judiciaire qui incite à la création des conseils. Dans ce premier contexte de création, l'indépendance des conseils est liée à un enjeu constitutionnel qui place l'organe dans un rapport politique d'ores et déjà ambivalent : celui-ci est, d'un côté, la matérialisation et l'expression d'une séparation des pouvoirs, et d'un autre côté, il est institué pour assister le chef de l'État dans sa fonction de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ce lien ténu entre les conseils et le pouvoir exécutif est exprimé par l'un des enquêtés : « Le chef de l'État, chez nous, c'est le garant de l'indépendance de la magistrature et le conseil l'assiste dans cette tâche, ce que dit explicitement la Constitution. Donc, le lien est déjà d'origine très étroit entre la plus haute autorité de l'État » (ENQ\_9). Maillon entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, la création des conseils pose d'emblée la question de leur indépendance originelle et inscrit cet objectif dans une tension ou un équilibre à trouver entre ces deux pouvoirs.

### La logique conjoncturelle

Observée dans les entretiens, la logique conjoncturelle est liée à un facteur social déclencheur ayant mis au jour certaines failles ou dysfonctionnements du système judiciaire. Ce facteur est, par exemple, une affaire de corruption d'un magistrat. Le système judiciaire du pays en question souhaitait démettre le magistrat de ses fonctions, mais « ne savait pas comment s'y prendre », l'Assemblée législative n'ayant jamais eu à gérer ce type de cas. C'est dans ce contexte que le pays en question a « réalisé qu'il fallait avoir un meilleur système en place » (ENQ\_12). Un autre facteur conjoncturel identifié dans les entretiens relève d'une pression du corps judiciaire pour plus de transparence et d'impartialité dans les procédures de gestion de carrière qui pouvaient être, dans certains États, originellement orchestrées par le ministre de la Justice :

Avant la création du conseil, l'affectation, la gestion des carrières des magistrats était régie, réglementée entre les mains du ministère de la Justice par un directeur des ressources humaines. [...] Ça créait des pressions pour les magistrats parce qu'ils se sentaient un peu otages de cette même personne de l'exécutif. D'où la création de ce conseil considéré comme plus juste et impartial. Parce que le conseil est entre les mains de plusieurs personnes. Les [magistrats] ont plus confiance pour une gestion saine de leur carrière. C'était ça la genèse. (ENQ\_10)

Enfin, le dernier facteur de création des conseils est lié quant à lui à un scandale socio-judiciaire, comme ce fut le cas par exemple en Belgique avec l'affaire Dutroux qui a créé une crise de confiance importante entre la justice et les citoyens. Dans cette logique conjoncturelle d'institution des conseils, même si, pour certains d'entre eux, la création était envisagée depuis plusieurs années, le facteur social intervient comme un élément déterminant de leur mise en œuvre. Les conseils sont ici créés dans une dynamique réactive, pour répondre à un impensé (comment gérer un comportement répréhensible de

la part d'un magistrat ou à un besoin) et rétablir une relation de confiance à la fois entre l'institution judiciaire et les justiciables, mais aussi entre le pouvoir judiciaire et les magistrats. La question de l'indépendance des conseils n'est pas exposée par les enquêtés dans un souci de séparation des pouvoirs d'un point de vue constitutionnel, mais il repose sur un enjeu professionnel et citoyen, en lien avec le fonctionnement, l'image et le sentiment de justice.

Ces premiers éléments permettent d'établir que les conditions d'émergence des conseils répondent à deux logiques distinctes instaurant un rapport initial différencié à leur indépendance : dans un cas, l'indépendance des conseils s'inscrit dans une dynamique constitutionnelle et juridique qui en fait une expression de la séparation des pouvoirs ; dans l'autre cas, la création des conseils est la résultante d'une dynamique professionnelle et citoyenne, dont l'enjeu d'indépendance repose sur la question de la confiance dans l'institution. L'indépendance de ces organes relève ainsi d'une appréhension processuelle de l'indépendance, d'un mouvement nécessaire pour permettre une plus grande solidité et transparence de l'institution judiciaire dans son ensemble. La différence réside dans l'objet à protéger, d'un côté, l'institution judiciaire comme pouvoir, dans une logique de séparation des pouvoirs, et, de l'autre, les magistrats, en tant qu'individus, dont il faut garantir l'indépendance pour permettre au droit de s'appliquer à tous.

**Les conditions d'émergence des conseils répondent à deux logiques distinctes instaurant un rapport initial différencié à leur indépendance : dans un cas, l'indépendance des conseils s'inscrit dans une dynamique constitutionnelle et juridique qui en fait une expression de la séparation des pouvoirs ; dans l'autre cas, la création des conseils est la résultante d'une dynamique professionnelle et citoyenne, dont l'enjeu d'indépendance repose sur la question de la confiance dans l'institution.**

### **1.2 Le statut des conseils : visions, ambitions et pouvoir des organes**

---

Le second point institutionnel qui peut être soulevé, au regard des entretiens, concerne la dénomination des conseils et leurs statuts juridiques et constitutionnels. Les qualités d'indépendance émergentes ici sont indirectes, elles ne sont pas explicites en tant que telles, mais elles se reflètent dans les processus d'institution des conseils. Il s'agit dès lors d'une secondarisation des qualités d'indépendance.

### La dénomination des conseils

Lors des entretiens, la question de la dénomination de conseils, entre « conseils supérieurs de la magistrature » (CSM) ou « conseils supérieurs de justice » (CSJ), est revenue à plusieurs reprises comme un enjeu important relatif à la perception d'un tel organe. Une troisième dénomination est à mentionner, celle d'un conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Ces appellations renvoient à des visions différentes du rôle de l'institution et questionnent de fait les enjeux de son indépendance au regard de ces visions. Concernant l'appellation « CSJ », un enquêté rapporte ainsi que la volonté était « de ne pas en faire un organe qui soit exclusivement composé de magistrats et qui ait une vision exclusivement liée à celle des magistrats. Donc, il avait vraiment cette volonté de mixité, de mixité avec la société civile » (ENQ\_6). Un autre membre témoigne de cette même réflexion : « On s'est dit "est-ce qu'il ne faut pas changer la forme du conseil pour carrément être un conseil supérieur de justice" ? Parce qu'en fait, ce que nous faisons, c'est au-delà même des magistrats » (ENQ\_1). Ces propos soulignent l'enjeu du rôle de l'organe dans la cité, au-delà des prérogatives liées au corps judiciaire. L'indépendance judiciaire n'est alors pas strictement limitée à celle des individus (gestion de carrière des magistrats, discipline, déontologie, formation), mais plus largement à celle du système judiciaire dans son ensemble, avec cette intention affirmée d'œuvrer également pour la société civile. Un enquêté explique que le fait d'avoir un « vrai conseil de justice » serait « plus clair pour l'opinion » (ENQ\_O). La dénomination pose alors la question de la perception de l'organe par l'opinion publique quant à son rôle. Cette réflexion engage un examen des qualités d'indépendance dans le pouvoir qui est attribué aux conseils : se doivent-ils d'être indépendants pour protéger les décisions judiciaires, et donc les magistrats qui les prennent, ou le système lui-même ?

### Le statut juridique des conseils

Par ailleurs, la question de la personnalité morale des conseils a été mentionnée, et à travers elle, le pouvoir ou non pour eux d'ester en justice et, par exemple, de sanctionner judiciairement le pouvoir exécutif lorsqu'une affaire est soulevée par l'institution. Certains conseils mettent en avant que de ne pas disposer de personnalité morale revient à ne pas disposer de budget propre : « Le conseil n'a pas la personnalité morale, du coup, il ne peut pas ester en justice ou faire objet d'actions en justice. Et il ne peut pas avoir un budget et une indépendance budgétaire » (ENQ\_14). Le statut juridique du conseil impacte ainsi son pouvoir décisionnel et fonctionnel. Les qualités d'indépendance des organes peuvent donc être examinées à l'aune de leur statut juridique afin de voir dans quelle mesure ils permettent une liberté d'action plus ou moins affirmée de ces organes.

### Statut constitutionnel des conseils

Historiquement, dans certains pays, le président de la République est ou était le président du conseil. La justice est administrée par l'exécutif et le chef de l'État apparaît comme le garant des institutions. Toutefois, certains conseils ont procédé à des réformes, pour s'affranchir de ce lien à exécutif. Un enquêté explique ainsi que, si cette « casquette » a été retirée au Président, « on n'a pas supprimé le fait que c'est lui qui est le garant de l'indépendance de la

magistrature et que le conseil l'assiste dans cette tâche » (ENQ\_9). La question qui se pose est de savoir si les conseils doivent être des assistants du chef de l'État dans la protection de l'indépendance ou s'ils doivent être eux-mêmes les garants de cette indépendance.

**La question qui se pose est de savoir si les conseils doivent être des assistants du chef de l'État dans la protection de l'indépendance ou s'ils doivent être eux-mêmes les garants de cette indépendance.**

### **Autre type d'encadrement institutionnel**

Il semble intéressant de mentionner le caractère vertueux d'un autre type d'encadrement institutionnel mis en place avec l'exécutif, qui repose par exemple sur des accords de coopération. Même si ce cadre n'a pas de valeur légale, il reconnaît néanmoins l'indépendance de l'organe dans sa fonction, dans son budget et ses ressources humaines. Même si elle ne relève pas d'un cadre constitutionnel, l'enjeu de cette démarche se trouve dans sa dimension morale et symbolique. Pour certains conseils, cela a permis « une très bonne reconnaissance par le Gouvernement », et « même si ça n'a pas vraiment force de loi ni même de force contractuelle », un enquêté souligne que « c'est très difficile pour un gouvernement à l'autre de s'en démettre » (ENQ\_H).

Ces premiers éléments institutionnels soulignent que le rapport à l'indépendance pour les conseils repose, dès leur création, sur des logiques différentes, soit strictement politiques, soit plus largement sociales. Mais les informations recueillies mettent aussi et surtout en avant que le statut qui leur est accordé détermine, au-delà de leur existence, leurs moyens d'action et, de fait, le pouvoir d'indépendance qui leur est concédé.

## **2.— La composition des conseils : quels jeux d'influences ?**

L'étude des qualités institutionnelles des conseils se poursuit à travers l'analyse de leur composition. Les entretiens amènent à considérer, là encore, une très grande variété de composition de ces organes, que ce soit en termes de nombre de membres, de leurs statuts (membres magistrats ou non-magistrats), de leur qualité (membres de droit, nommés ou élus), de la durée des mandats, ou encore des modalités de gouvernance (présidence tournante ou non). Les principaux points mis en avant par les enquêtes concernant la composition et qui questionnent les qualités d'indépendance des organes ont trait, tout d'abord, à l'implication de l'exécutif dans la composition, soit par sa présence en tant que membre, soit par son pouvoir de désignation (que ce soit le Président, le ministre de la Justice ou d'autres autorités de l'État) ; ensuite à l'enjeu des membres de droit ; enfin à l'ouverture des conseils à des membres non-magistrats.

## 2.1 Présence de l'exécutif dans les conseils

Certains conseils ont encore pour présidence un membre du pouvoir exécutif, que ce soit le chef de l'État ou, par pouvoir délégué, le ministre de la Justice. Des réformes ont permis à certains conseils de rompre avec ce lien fort, qui plaçait directement les organes sous le regard d'un gouvernement, en attribuant désormais la présidence à un de leur membre. Cette volonté d'affranchissement est toujours à l'œuvre pour certains conseils qui n'ont pas encore pu s'absoudre de ce lien, comme en témoigne ce membre dont le conseil est gouverné par l'exécutif : « Il y a beaucoup de pays où, aujourd'hui, l'exécutif n'est pas du tout impliqué dans la composition du conseil. Et donc, nous voulons justement avoir un conseil essentiellement composé de magistrats des cours et des tribunaux. Donc ça, c'est un premier combat » (ENQ\_5). Le premier enjeu d'indépendance est donc de se défaire d'une présidence par l'exécutif.

Le second enjeu politique se situe au niveau de la désignation des membres par les pouvoirs exécutif et législatif. Les modalités de désignation par l'exécutif sont pour certains conseils des facteurs à risque du fait d'un manque de transparence dans les fondements de prises de décisions. Ce mode de nomination, sans comité de validation ultérieur, rend difficile de s'assurer de la nature des critères ayant présidé au choix. Un enquêteur explique par exemple qu'il attribue sa désignation au sein du conseil à la « très bonne relation » qu'il avait avec une personne à responsabilité politique. Le facteur relationnel dans les nominations laisse entrevoir qu'en dépit de critères objectifs, les affinités et les liens de proximité avec le pouvoir politique peuvent également entrer en jeu dans le choix de désignation. Cet exemple révèle la possibilité ouverte par les mécanismes de nomination à la main d'une unique personne d'introduire des critères relationnels. En cela, l'enjeu de qualité d'indépendance des conseils – indépendant des qualités morales et éthiques des personnes désignées – résiderait dans la dispersion de ce pouvoir de nomination entre plusieurs personnes, mais également dans l'existence de dispositifs de fonctionnement internes qui tempéreraient et limiteraient les effets possibles du choix.

Cependant, les entretiens ont aussi permis d'identifier certains critères ou qualités attendus d'un membre pour siéger au sein d'un conseil :

- la connaissance du fonctionnement des institutions publiques : « Le point commun de l'ensemble des profils, aussi bien magistrats que personnalités extérieures, c'est que ce sont des gens qui connaissent les institutions publiques » (ENQ\_9) ;
- la connaissance du système judiciaire : « Ça, ce sont les critères objectifs : une connaissance du droit, bien que la Constitution dise que les membres du conseil doivent avoir une bonne connaissance du système judiciaire, et des institutions » (ENQ\_3) ;
- parfois également un critère de représentativité du corps social ;
- le parcours et le profil des membres : « Les critères objectifs, on essaie d'avoir des gens qui n'ont pas eu trop de démêlés avec la justice, des gens qui sont dans une phase qui leur permette de se libérer d'autres

tâches, d'avoir une certaine indépendance » (ENQ\_3). L'indépendance est mentionnée comme un critère objectif, ce qui pose la question de l'évaluation de cette objectivité ;

- des qualités morales, éthiques d'ordre personnel ou professionnel : « Je pense que le magistrat doit se promouvoir et doit être promu en tant que professionnel et un homme de vertu et de valeur » (ENQ\_8).

## 2.2 L'enjeu des membres de droit

### Équilibre entre membres de droit et membres élus

Les enquêtes mettent en avant une autre influence de l'exécutif dans la composition des conseils, à savoir la répartition entre, d'une part, les membres de droit ou désignés, ces deux catégories étant liées à l'exécutif ou aux représentants de l'autorité de l'État, et d'autre part, les membres élus, ceux-ci ayant mandat de représentation de leurs pairs. L'indépendance des conseils pourrait alors être mise à mal par la présence insuffisante en nombre des membres élus, laquelle ne permettrait pas de rééquilibrer le rapport de force avec les membres de droit, dont la nomination est issue d'arbitrages politiques. Un enquêté explique que le fait que le ministre nomme les chefs de cours, ceux-ci devenant ensuite d'office membres de droit, peut créer un « sentiment de redevabilité » vis-à-vis de ce dernier lorsqu'ils intègrent le conseil et qu'ils doivent prendre position. L'enquêté y voit « une faiblesse du conseil », soulignant que les membres élus étant minoritaires, « structurellement » déjà, le conseil était fait pour avaliser les décisions du ministre. L'indépendance trouve sa source en amont de la composition même du conseil, à savoir dans le jeu de placement et de carrière, par le lien qui s'opère entre la politisation des nominations et la composition du conseil. L'enquêté explique ainsi qu'une proposition de réforme a été formulée afin de rééquilibrer la proportion entre les différents statuts des membres. La question soulevée est celle de la légitimité et de la confiance que peuvent incarner les membres élus pour leurs pairs. Afin d'opérer un réel contre-pouvoir au sein de ces institutions, la composition des conseils révèle la nécessité d'une répartition équitable des représentants du corps face aux membres nommés par le politique, mais aussi des autres membres vis-à-vis des représentants du corps.

**Afin d'opérer un réel contre-pouvoir au sein de ces institutions, la composition des conseils révèle la nécessité d'une répartition équitable des représentants du corps face aux membres nommés par le politique, mais aussi des autres membres vis-à-vis des représentants du corps.**

### Membres de droit provenant de l'exécutif

Un enquêteur évoque une réforme récente de son conseil qui a visé à intégrer des nouveaux membres du Gouvernement, issus de ministères différents en sus du ministre de la Justice, ce qui a renforcé le pouvoir politique. L'enquêteur explique que, selon lui, il aurait fallu rééquilibrer cette situation en intégrant de nouveaux magistrats élus et des membres de la société civile. Selon lui, cela pourrait être une réforme qui devrait être envisagée à l'avenir. Dans ce cas, c'est directement la sur-représentation de l'exécutif face aux autres membres qui pose la question de l'indépendance des conseils, laquelle reposerait alors sur un rééquilibrage consistant là aussi à augmenter les membres élus.

### 2.3 Ouverture des conseils aux membres extérieurs

Enfin, le dernier point qui se dégage des entretiens sur la composition des conseils concerne la volonté ou non de mixité entre membres magistrats et non-magistrats. Les organes étudiés offrent trois modèles de composition : non mixte, mixte, ou dont l'ouverture à des membres extérieurs est en réflexion.

La mixité de composition est la situation la plus fréquente parmi les conseils étudiés (9 sur 12). Les récits soulignent la volonté d'ouverture de ces institutions afin de se prémunir d'une vision qui soit uniquement liée à celle des magistrats, autrement dit de « se départir du corporatisme dont on accuse la magistrature » (ENQ\_K). Plusieurs membres témoignent en ce sens, dont cet enquêteur qui met en avant le lien qui existe selon lui entre indépendance du conseil et présence de membres extérieurs :

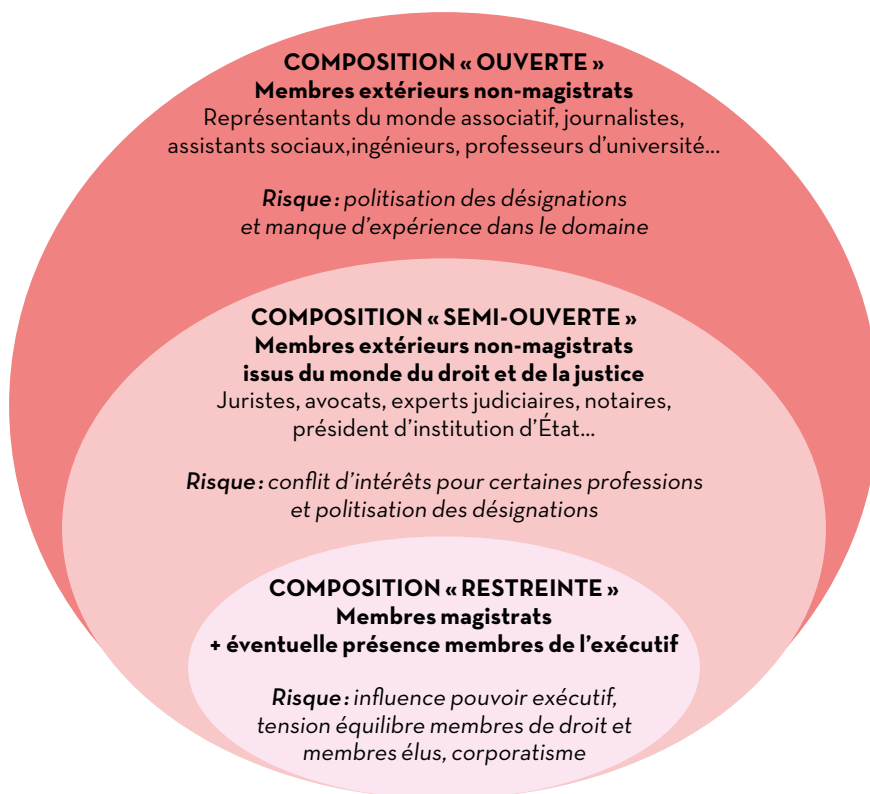
Ça permet de sortir sur un bon nombre de sujets, quand même, de clivages qui pourraient être un peu partisans ou très sociologiquement ancrés, dans la sociologie professionnelle du corps. Donc, ça apporte quand même du tiers. Et, je trouve que c'est très salubre pour un fonctionnement indépendant, ça évite d'être trop soumis à des commandes, même si, évidemment, les choses ne sont pas si simples, puisque ces membres extérieurs sont nommés par des autorités de l'État. Mais on pourrait se dire, finalement, ils ne sont pas plus indépendants que les autres. Mais je dirais que c'est ce mélange des genres qui permet d'arriver à une forme d'équilibre des tensions et qui garantit une forme d'indépendance, de pluralité à laquelle, moi, je suis très attaché et que je trouve finalement plutôt efficace. Voilà, ça n'empêche pas ça non plus, ça ne garantit pas une indépendance absolue sur tous les sujets, mais ça permet au moins une contradiction. (ENQ\_O)

La qualité d'indépendance identifiée, permise par la présence de membres extérieurs, donne corps à l'idée que c'est au bénéfice des citoyens et non des magistrats, que le conseil protège l'indépendance. Elle s'inscrit dans la volonté de se prémunir d'une logique corporatiste. La mixité est un curseur qui a été fortement développé par certains conseils à travers l'intégration de personnes de la société civile aux profils très variés :

Historiquement, il y a toujours eu des professeurs d'université, des avocats, mais aussi des journalistes, par exemple, des assistants sociaux, un représentant des maisons de justice, des experts judiciaires, architectes ou autres. Enfin, il y a toujours eu un souci de diversité pour représenter la société civile.

Ce mécanisme s'apparente à celui de l'échevinage, présent dans certaines juridictions, qui promeut une mixité entre juges professionnels et juges non professionnels. Il est intéressant de distinguer, dans la diversité de composition des conseils, plusieurs niveaux de mixité et d'ouverture à la société civile, comme autant d'incarnations différenciées de la vision qu'ont les conseils de la gestion de leurs prérogatives : une vision restreinte, avec la seule présence du corps de la magistrature, une vision semi-ouverte, incluant un premier niveau de membres extérieurs et une vision ouverte qui permet l'intégration de membres extérieurs plus éloignés du droit et de la justice comme en témoigne le schéma suivant.

### Schéma 2 : Composition des conseils – Niveaux d'ouverture aux membres extérieurs et risques identifiés





Une analyse plus nuancée souligne en parallèle les arguments de réticence émis par des conseils concernant l'intégration de certaines professions, par exemple celle des avocats pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts, qui préfèrent alors ouvrir leur composition à des personnes de la société civile connues pour leurs connaissances et leur engagement pour la justice. Un enquêteur avance cet argument du conflit d'intérêts tout en apportant une dimension supplémentaire au sujet de la séparation des corps professionnels :

Beaucoup estiment que, par exemple, les avocats ne devraient pas être membres du conseil parce que [les magistrats ne sont] pas membres du barreau, et puis, on voit mal un avocat membre du conseil : par exemple, pour les sanctions des magistrats, il risque d'influencer tel ou tel magistrat dans l'exercice de ses fonctions. (ENQ\_I)

Ici, les conseils sont envisagés dans une vision limitée et segmentée de leur composition en ce qui concerne les professionnels de justice.

La seconde nuance mise en avant porte sur la crainte par les conseils d'une politisation des membres extérieurs : « Les personnalités [extérieures] souvent qui viennent, ce sont des personnalités politiques qu'on nous envoie et qui n'ont pas beaucoup d'expérience dans le domaine du fonctionnement et même de l'organisation de la justice, c'est là où ça peut poser un problème » (ENQ\_I). Là encore, la qualité d'indépendance est en débat, mais surtout, elle ne résulterait pas d'une simple ouverture des conseils vers l'extérieur, mais bien d'un choix spécifique des personnalités en fonction des enjeux intrinsèquement liés à leur profession, de leur connaissance du milieu judiciaire et de leur mode de désignation.

Les qualités d'indépendance relatives à la composition des conseils s'inscrivent alors dans une relation triangulaire qui repose en équilibre sur les facteurs suivants : la dépolitisation de la présidence des conseils (présence directe, influence relationnelle), l'enjeu du nombre de membres de droit issus de l'exécutif et l'ouverture à des membres extérieurs pour prévenir d'éventuelles influences émanant du corps. Cependant, l'intégration de membres extérieurs pose de nouvelles questions quant à leur désignation (risque de politisation) et à leur qualité professionnelle (conflit d'intérêts ou faible connaissance du milieu).

**Les qualités d'indépendance relatives à la composition des conseils s'inscrivent alors dans une relation triangulaire qui repose en équilibre sur les facteurs suivants : la dépolitisation de la présidence des conseils (présence directe, influence relationnelle), l'enjeu du nombre de membres de droit issus de l'exécutif et l'ouverture à des membres extérieurs pour prévenir d'éventuelles influences émanant du corps.**

### 3.— L'indépendance des conseils au prisme de leurs missions

Les qualités institutionnelles de l'indépendance des conseils s'observent également par le prisme des missions qui leur sont attribuées. L'examen concret des missions est l'occasion de saisir les points saillants où se cristallisent et se déclinent les enjeux d'indépendance dans les processus de leur mise en œuvre. De la gestion des carrières à la discipline en passant par la formation, la déontologie ou encore la grâce présidentielle, les missions des conseils ouvrent un champ d'action pluriel en fonction des volontés étatiques et de la place qui leur est faite dans l'écosystème politico-judiciaire. Cette diversité des missions implique que les missions hors du périmètre de certains conseils soient couvertes par d'autres institutions (branches de l'exécutif, commissions, organes tiers), ce qui pose la question non plus seulement de l'indépendance des conseils en tant que telle, mais éventuellement de celle de l'écosystème tout entier.

Les entretiens amènent à distinguer deux catégories de missions que nous avons classées selon qu'elles sont communément partagées par le plus grand nombre des conseils étudiés<sup>64</sup> :

- les missions communes à tous ou presque tous les conseils. Il s'agit de la gestion des carrières des magistrats (nomination, avancement, mutations, etc., pour 10 conseils), du contentieux disciplinaire (recueil et traitement des réclamations, instruction, jugement disciplinaire, éventuelles sanctions, pour 11 conseils) et de la déontologie (8 conseils) ;
- les missions partagées dans un degré moindre par les conseils. Il s'agit de la formation (3 conseils) et d'avis, ceux-ci étant de diverses natures (initiatives ou sur sollicitation). Par ailleurs, certaines missions ne sont présentes que dans certains conseils. Variées, elles recouvrent des attributions allant de la grâce présidentielle à l'éducation, en passant par l'administration des tribunaux, les relations internationales ou des actions *ad hoc* ponctuelles. Même si ces missions sont moins communément partagées par les conseils, elles peuvent occuper néanmoins une place centrale dans leurs prérogatives.

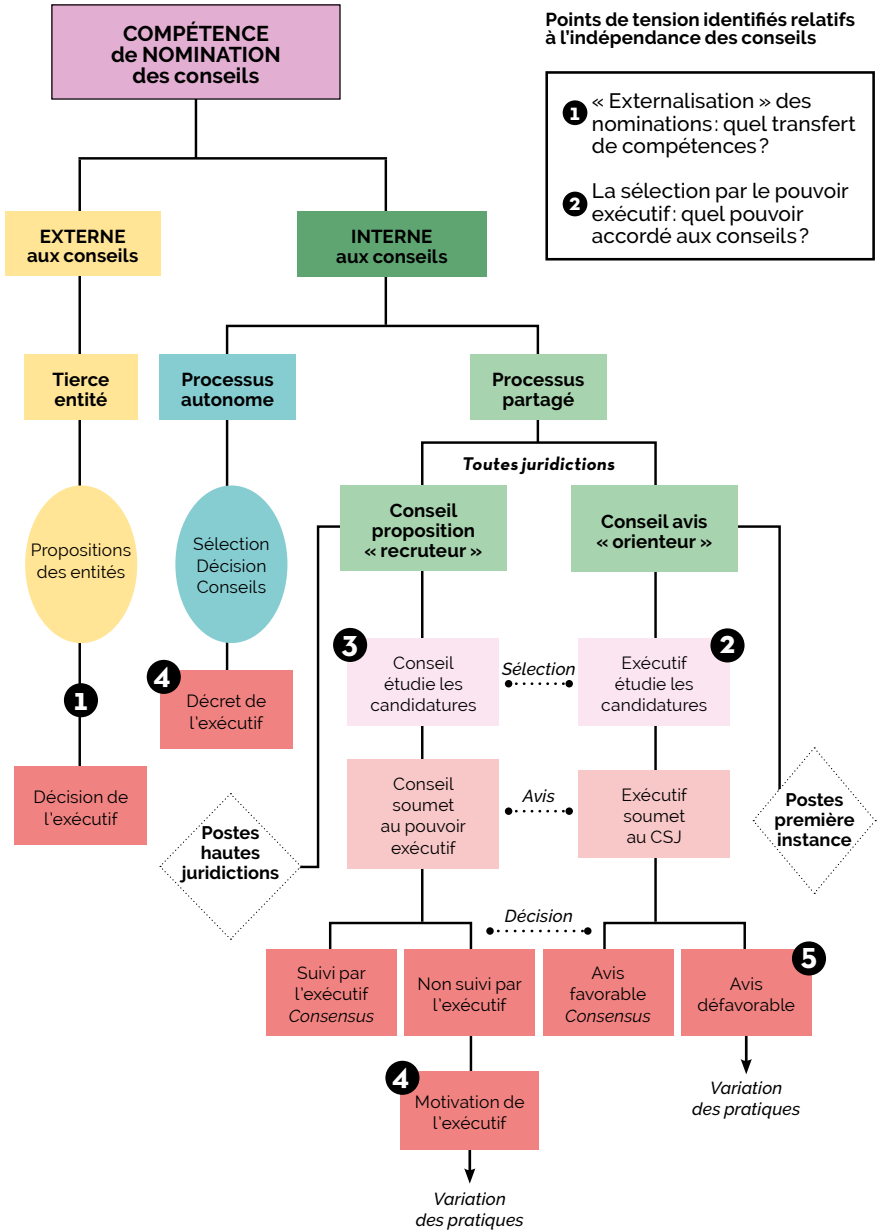
L'analyse suivante porte uniquement sur les deux missions communes que sont la gestion des carrières et la justice disciplinaire, car, au regard des propos recueillis en entretien, ces missions proposent une matière à réflexion plus conséquente quant aux qualités d'indépendance des conseils.

#### 3.1 Les nominations

La gestion des carrières concerne notamment la nomination des magistrats. Le schéma ci-après permet de saisir la complexité et la variété des processus à l'œuvre au sein des organes, de suivre les chemins de nomination effectifs et de situer les points de tension où se jouent les facteurs d'indépendance des conseils.

64. Par exemple, la formation qui peut être une mission centrale pour un conseil apparaît dans notre distinction comme une mission partagée par un nombre moins important de conseils.

**Schéma 3 : Présentation des processus de nomination et des points de tension identifiés relatifs à l'indépendance des conseils**



Le premier constat concerne, dans les cas d'un mécanisme de nomination interne partagé entre l'organe et l'exécutif, le rôle du conseil. En effet, celui-ci diffère selon qu'il fait office de « recruteur » et soumet des propositions de candidats à l'exécutif, ou d'« orienteur » et prononce des avis sur les candidats que l'exécutif lui présente. Une nuance importante est à noter dans ce processus partagé : certains conseils distinguent le processus d'avis et de proposition à un nouvel échelon, par exemple selon la nature des postes à pourvoir en fonction du degré de juridiction, ou pour les magistrats du parquet. Pour les magistrats du parquet, les processus de nomination suivent les mêmes distinctions : soit les conseils n'en ont pas la prérogative et il est du ressort de l'exécutif de nommer les procureurs, soit il y a une unité de corps au sein des conseils. Dans ce cas, certains conseils ont en charge la nomination des procureurs, tandis que d'autres soumettent des avis aux propositions faites par le pouvoir exécutif. Au-delà de la présentation des chemins institutionnels empruntés par les pays pour encadrer et mener à bien cette mission de nomination, ce schéma permet une mise en perspective des pratiques où les qualités d'indépendance des conseils peuvent être fragilisées ou renforcées.

### **1 « Externalisation » des nominations : quel transfert de compétences ?**

Dans certains pays, la compétence de nomination n'est pas effectuée directement par le conseil et les prérogatives pour garantir l'indépendance de la justice sont réparties entre plusieurs entités au sein de l'écosystème politico-judiciaire. Ce constat amène dès lors à questionner la responsabilité de l'indépendance de la justice non plus par le seul et unique prisme du « conseil », mais plutôt par celui des missions qui lui incombent à cette responsabilité. Cette idée est soulignée par un enquêteur qui explique que « le conseil ne peut pas être le seul garant de l'indépendance de la magistrature » et qu'« il faut d'autres accompagnements » (ENQ\_G). Ce verbatim introduit l'idée d'un dispositif pluriel qui permette d'appréhender le conseil au sein d'un écosystème institutionnel, composé de plusieurs entités chargées de protéger l'indépendance de la justice. Dans de telles organisations, la réflexion sur les qualités d'indépendance des conseils menée pourrait utilement être étendue à ces autres entités.

Le second constat est que l'enjeu du pouvoir décisionnaire se pose de la même manière dans ces cas que pour les conseils qui gèrent en interne les nominations. En effet, la nomination est assurée par des entités tierces qui ont la charge de l'examen et de la sélection des dossiers. Ces dossiers sont ensuite présentés au ministre de la Justice, ou au Premier ministre selon les degrés de juridiction, qui évalue les recommandations classées par les entités en question et qui prend sa décision. Que les nominations soient proposées par un conseil de justice ou par un comité, le mécanisme reste le même : c'est finalement l'exécutif qui décide. Un enquêteur explique alors que, dans les faits, le ministre s'engage à ne pas nommer une personne qui ne serait pas recommandée par l'entité, cela étant une « convention » qui, à sa connaissance, « n'a jamais été brisée », et souligne que « seules les personnes hautement recommandées ou recommandées sont nommées » (ENQ\_12). Comme pour d'autres conseils, le pouvoir qui est accordé par le droit au ministre s'aligne dans la pratique sur les recommandations de l'entité tierce. Ces propos conduisent à une réflexion sur la résistance de ces usages face

à une éventuelle adversité en cas d'évolution de la situation politique. Alors que ces pratiques ont connu l'épreuve du temps, leur consolidation textuelle paraît aussi accessible qu'essentielle pour parfaire l'indépendance des conseils.

Ce type de fonctionnement fait état d'une répartition des compétences des conseils. Il laisse entrevoir la problématique du pouvoir de nomination : au-delà d'un transfert de compétences à une autorité qui ne serait finalement qu'un nouvel intermédiaire, ne pourrait-il pas être envisagé un transfert de compétences rendant une autorité complètement autonome sur les décisions ? Un enquêteur témoigne ainsi : « J'aimerais, plutôt que le ministre fasse les nominations, qu'il y ait un conseil indépendant [ici, le terme "conseil" désigne une entité tierce et non le conseil de la magistrature judiciaire] pour faire les nominations. Je pense que les nominations seraient plus indépendantes. » Il explique ensuite que le pouvoir décisionnaire attribué au ministre a des conséquences sur la confiance qu'ont les citoyens de la justice : « Il y a cette perception-là et je dois dire qu'il y a un certain gouvernement où disons que les nominations qui sont faites, on se demande s'il n'y a pas un peu de favoritisme en raison de partis pris. » La qualité d'indépendance des conseils qui est posée concerne donc le pouvoir dont dispose l'exécutif, avec les répercussions éventuelles à la fois sur les choix de nomination et sur la perception d'indépendance de l'institution.

## ② Sélection par le pouvoir exécutif : quel pouvoir accordé aux conseils ?

Le deuxième point concerne, dans le cadre d'un processus partagé de nomination au sein des conseils, l'étape de sélection des candidats par l'exécutif. Cette prérogative du choix des candidats par ce dernier lui confère un rôle décisif sur la carrière des magistrats. Par rebond, elle produit un risque sur l'impartialité des magistrats, par les anticipations qu'elle peut induire chez eux : pour préserver des opportunités de carrière, ils peuvent parfois sentir un intérêt à rendre dans certaines affaires des décisions orientées. Un enquêteur souligne cet impact sur l'état d'esprit des magistrats, dont certains peuvent craindre de perdre leur poste :

Dès qu'on est devant une affaire qui intéresse l'État, vous sentez les réticences, parfois les craintes, de certains juges pour prendre telle décision parce qu'ils se disent qu'après, il y a toujours des conséquences ou des représailles.

Cette prérogative du choix des candidats par ce dernier lui confère un rôle décisif sur la carrière des magistrats. Par rebond, elle produit un risque sur l'impartialité des magistrats, par les anticipations qu'elle peut induire chez eux : pour préserver des opportunités de carrière, ils peuvent parfois sentir un intérêt à rendre dans certaines affaires des décisions orientées.

Cette capacité de sélection exercée par l'exécutif peut dès lors avoir des conséquences sur la morphologie du corps judiciaire, qu'elles soient voulues ou inattendues. Un enquêteur explique, par exemple, que certains candidats magistrats, découragés par un manque de transparence dans les processus de nomination à la main de l'exécutif, se détournent de l'ordre judiciaire pour s'orienter vers d'autres voies de la magistrature, perçues comme plus propices à l'épanouissement de leur carrière. Il souligne la difficulté d'accéder à certains postes à responsabilité pour les magistrats si ces derniers refusent une complaisance avec l'exécutif, traduisant de fait un manque « d'indépendance par rapport au pouvoir politique et le manque de transparence dans le fonctionnement du Conseil supérieur ». S'impose alors, pour contrer cela, la mise en place de critères objectifs dans un souci d'équité. Dans cette même optique, un autre élément est mis en avant dans certains entretiens : la limitation des conseils dans leur capacité pratique à exercer pleinement leur mission d'avis. Même si les textes mentionnent que les magistrats sont nommés sur proposition du ministre de la Justice après avis conforme du conseil, ce qui devrait garantir une certaine indépendance, il arrive que, lorsque le conseil est convoqué pour débattre avec le ministre de la Justice, l'avant-projet ait déjà été soumis à la présidence. Ce recueil « de manière tardive » de l'avis du conseil ne permet pas aux membres d'y apporter d'éventuels amendements, outrepassant le rôle nécessaire du conseil. Un enquêteur rapporte cependant que, lorsque le conseil est en mesure d'émettre des avis et qu'ils sont motivés de manière satisfaisante, alors le ministre se conforme aux recommandations faites. La qualité de la motivation apparaît ici comme une composante essentielle de l'affirmation de la légitimité des conseils et de leur indépendance face à l'exécutif, grâce à des argumentations qui procurent aux avis émis un caractère presque contraignant.

**La qualité de la motivation apparaît ici comme une composante essentielle de l'affirmation de la légitimité des conseils et de leur indépendance face à l'exécutif, grâce à des argumentations qui procurent aux avis émis un caractère presque contraignant.**

La réduction du rôle du conseil qui, au lieu d'être l'autorité du choix de départ, se voit contraint à se prononcer uniquement sur les personnes qui lui sont présentées renforce le pouvoir de l'exécutif. Cette position d'autorité est perçue par un enquêteur comme une manière pour ce dernier « d'avoir la main » sur les profils des candidats qu'il souhaite nommer : « On voit passer certaines nominations, on voit la liste des candidats, on se dit "bon, cette nomination-là, elle est un peu surprenante, un peu dérogoire", sans doute que derrière, il y a d'autres choses qui jouent, on ne sait pas toujours quoi » (ENQ\_O). Il souligne que « la différence est réellement, quand on est à l'intérieur, très sensible »

entre être l'autorité de départ, et avoir la réelle possibilité de choisir au sein de tout un effectif, et celle d'avoir à se prononcer par un oui ou un non sur la personne qui leur est présentée. Dans ce cas, d'autres enjeux peuvent être à l'œuvre lorsque l'exécutif décide des candidats, sans que ceux-ci ne puissent être véritablement identifiés. Un autre enquête souligne qu'*a contrario* « quand le conseil peut opérer la sélection, il peut s'autoriser à sélectionner des candidats un peu « *outsider* » et que cela permet également à des personnes de candidater « alors qu'elles ne sont pas forcément prédestinées à occuper certains postes » (ENQ\_A). La question qui est soulevée concerne l'idée d'une fonction « corrective » des processus de nomination lorsque les conseils peuvent être l'autorité de choix. Leur donner autorité dans la sélection pourrait être un moyen de rééquilibrer des biais ou des inégalités favorisant des mécanismes de nomination plus équitables et plus diversifiés.

Dans cette répartition des compétences, les conseils peuvent donner un avis qui peut s'imposer à l'exécutif ou être purement consultatif. Dans ce dernier cas, un enquête précise « ça nous est arrivé d'émettre un avis défavorable, et la tradition, ce n'est pas une obligation juridique, mais la tradition est, qu'à ce moment-là, le ministère de la Justice ne passe pas outre et se range à l'avis défavorable » (ENQ\_9). Il ressort de ce verbatim une distinction entre la pratique – la « tradition » – et les possibilités prévues par le droit. La notion de tradition souligne le caractère opérant d'une norme intériorisée dans les faits, à savoir suivre l'avis du conseil, sans que cela soit pour autant « gravé dans le marbre constitutionnel ». C'est alors une dynamique consensuelle régulatrice à ce dernier niveau de décision qui redonne une certaine autorité aux conseils – même fragile, car elle reste soumise aux pratiques de l'exécutif –, lorsque ces derniers ne sont pas les instigateurs des sélections. Comme évoqué précédemment, cette autorité « de fait » gagnerait à se voir renforcée et solidifiée par une formalisation textuelle qui, sans qu'elle soit complètement incontournable, serait plus complexe à renverser.

Dans ce type de processus de nomination, la possibilité pour les conseils d'assurer l'indépendance des magistrats est finalement beaucoup plus limitée, car la seule faculté de donner un avis permet mal de prévenir d'éventuels risques d'atteinte à l'impartialité. Une brèche dans l'édifice de protection de la justice, dont les conseils ont la charge, est alors ouverte, et ce à un degré plus ou moins fort selon le niveau de contrôle gouvernemental qui peut être exercé en amont au cours de la procédure de sélection. Si l'implication des conseils dans les processus de nomination participe à véhiculer une apparence d'indépendance, le choix des candidats par l'exécutif illustre que, même à son plus haut degré, l'indépendance de ces organes ne produit d'effets concrets de protection de l'indépendance du corps judiciaire qu'à la mesure du périmètre d'intervention qui leur revient.

### ③ La sélection par les conseils : œuvrer pour la confiance du corps

Le troisième point du schéma qui questionne les qualités d'indépendance des conseils est relatif à la sélection des candidats lorsqu'elle est réalisée par les conseils, que celle-ci soit soumise ou non ensuite à l'exécutif. Les entretiens

renseignent sur la vigilance opérée par les organes eux-mêmes quant à la transparence de leurs critères de sélection : « Nous avons eu des débats sur les critères à appliquer, parce qu'il y a des critères qui avaient jusqu'à présent semblé peut-être un peu trop vagues, mais on a voulu assurer une transparence, assurer tous les principes démocratiques » (ENQ\_3). Un autre enquêté témoigne que les critiques émises par les magistrats au sujet de leurs mutations ont entraîné un effort supplémentaire de pédagogie et de transparence par les membres pour expliquer les décisions prises par le conseil et en favoriser la compréhension. Il rapporte que les membres cherchent « le moyen d'être le plus objectif dans ces mutations » en travaillant sur des critères qu'ils créent eux-mêmes pour les mouvements de carrière. Ce souci de transparence a restauré la confiance dans l'impartialité du conseil, dont les efforts semblent avoir été salutaires : « Les critiques étaient au début très fortes, mais les deux dernières années, l'association [de magistrats] qui était très critique avec le conseil, surtout sur ce point-là de mutation, maintenant, elle applaudit la décision du conseil » (ENQ\_2). Ainsi, la qualité d'indépendance des conseils passe par une amélioration constatée du processus à l'œuvre au sein des organes :

Ce n'est pas parfait, bien évidemment, mais surtout sur ce point-là, la gestion de la carrière en matière de mutation, avec des critères, avec une informatisation que chacun connaît, chaque magistrat sait et s'il peut être muté ou pas. Donc, la critique a été surtout au niveau de ce point-là, mais elle est de moins en moins présente. (ENQ\_2)

La volonté des conseils à œuvrer pour plus de transparence et de compréhension vis-à-vis du corps intervient comme une qualité pour l'apparence d'indépendance en ce sens qu'elle permet de contrer les critiques de favoritisme émises par les magistrats. Au-delà du mouvement que traduit cette évolution du conseil, le gage de qualité tient à l'amélioration constatée du processus de fond, à savoir la pédagogie et la clarté.

#### **4 La décision finale par l'exécutif : quels enjeux ?**

Le quatrième point du schéma a trait aux situations de refus par le pouvoir exécutif de procéder à la nomination d'un candidat proposé par le conseil. Ici se manifeste la confrontation institutionnelle et fonctionnelle entre les deux parties. Sans que cette étude puisse en déterminer la validité juridique, plusieurs enquêtés perçoivent ces décisions de l'exécutif comme des restrictions aux prérogatives des conseils : « L'autorité de nomination refuse tout simplement de nommer les noms que l'on propose, et ensuite, nous dit soit de relancer encore la candidature et de proposer d'autres noms, soit il ne se prononce pas et le poste est vacant. » Cette pratique du pouvoir exécutif de ne pas concrétiser les décisions des conseils est également présente dans d'autres discours : « La législation actuelle exige que le ministre de la Justice signe le décret, et s'il ne signe pas, rien ne marche. Ce qui fait que le pouvoir exécutif interfère avec le pouvoir judiciaire » (ENQ\_14). Le point de tension concernant l'indépendance des conseils qui s'exprime rejoint à nouveau la possibilité pour le pouvoir exécutif d'interférer dans les propositions ou décisions des conseils. Même s'il ressort des entretiens que, dans les faits, cette pratique n'est pas courante, lorsqu'elle est rencontrée, elle entraîne des blocages dans le fonctionnement des tribunaux et met à mal la légitimité et l'autorité des conseils.



Cette situation interroge sur les raisons d'éventuels refus de l'exécutif. Un membre explique ne pouvoir qu'interpréter ces raisons : « Pour le ministre de la Justice, je pense qu'[il] a peur qu'ils ne suivent pas la politique qu'il veut instaurer. » C'est donc une potentielle défiance du pouvoir par le corps qui est mise en avant, suggérant en creux un enjeu de contrôle de l'exécutif sur les nominations. Pour faire face à cette difficulté, il est intéressant de voir que l'exécutif doit dans certains cas se prêter à l'exercice de motivation de son refus : « À partir du moment où le candidat magistrat a été proposé, le pouvoir exécutif dispose d'un délai pour suivre cette présentation, et s'il ne la suit pas, il doit motiver » (ENQ\_6). Cet exemple souligne l'existence d'un mécanisme légal de confrontation des points de vue qui permet, par la motivation, de trouver à la fois un équilibre dans la répartition des forces entre l'exécutif et le conseil, qui constitue une garantie de transparence.

### 5 L'avis des conseils : quel pouvoir de décision finale ?

Ce cinquième point est l'occasion d'aborder le pouvoir concédé au conseil lorsque celui-ci est émetteur d'avis conforme ou non conforme face aux propositions émises par l'exécutif. Dans ce processus, les conseils apparaissent comme une enceinte au sein de laquelle l'exécutif doit défendre ses propositions, voire parfois consentir à les retirer : « Souvent, le ministre lui-même il se plie. Dans le cas où le motif invoqué est suffisant, le ministre lui-même se plie et il accepte » (ENQ\_5). Il apparaît ici que l'existence d'une instance délibérative, même consultative, peut avoir des effets concrets sur certaines décisions de l'exécutif.

L'avis conforme fait partie des mécanismes de certains conseils : « Aujourd'hui encore, chez nous, les magistrats sont nommés par le [chef de l'État] sur proposition du ministre de la Justice après avis conforme du conseil » (ENQ\_8). Il intervient comme une garantie pour les conseils d'avoir la main sur le choix final des candidats lorsque celui-ci n'est pas en accord avec les propositions faites par l'exécutif : « Soit ce sont des nominations et des mutations qui sont proposées par le ministre de la Justice, mais il faut un avis conforme du conseil, qui peut s'y opposer. Et là, si l'avis est non conforme, il n'y a aucune possibilité pour le ministre de la Justice de passer outre » (ENQ\_9). Le caractère contraignant des avis, en droit ou par tradition, réattribue un certain pouvoir aux conseils, qui, même s'ils ne contrôlent pas le choix initial des candidats, peuvent retrouver un rôle décisif à travers leurs avis.

**Le caractère contraignant des avis, en droit ou par tradition, réattribue un certain pouvoir aux conseils, qui, même s'ils ne contrôlent pas le choix initial des candidats, peuvent retrouver un rôle décisif à travers leurs avis.**

Pour le parquet, la question se pose quant au degré de pouvoir à attribuer au Conseil : entre avis conforme ou alignement strict de la procédure de nomination sur le siège, la qualité d'indépendance dans la nomination du parquet ne semble pas être tranchée. Un enquêteur rapporte qu'au sein de son conseil, cette question divise : certains se contenteraient d'un avis conforme, là où, pour le moment, l'avis est seulement favorable ou défavorable, tandis que d'autres proposent d'« avoir le même mécanisme que pour le siège, c'est-à-dire pour être très concret, avoir la même politique de recrutement, c'est-à-dire la possibilité de choisir les personnes qui deviendraient procureurs, procureurs généraux, etc. ». L'enquêteur souligne alors que, si sur le premier mécanisme, il y a une quasi-unanimité, « sur le second, c'est plus partagé ».

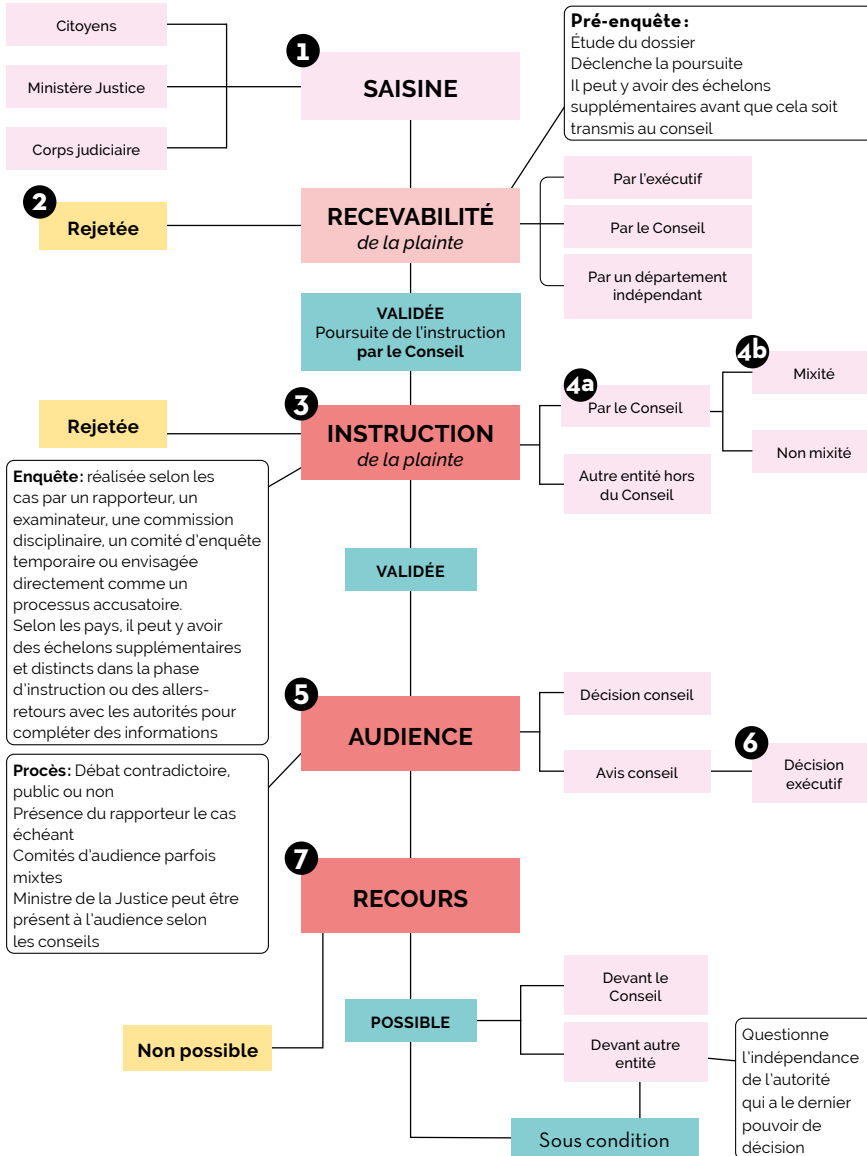
Il résulte de cette analyse que l'enjeu principal des nominations se situe dans le lien à l'exécutif au sein de toutes les étapes du processus, quelles qu'en soient les modalités. Dès lors, la question est de voir quel est l'équilibre à trouver entre le conseil et le pouvoir exécutif pour sécuriser et garantir le pouvoir du conseil. Dans le cas où le processus de nominations n'est pas géré en autonomie par le conseil, ce qui est le plus fréquent dans les institutions étudiées, il ressort que l'intervention de l'exécutif emporte une ouverture à la politisation de certaines nominations nettement plus importante quand l'exécutif dispose des prérogatives de sélection. Par ailleurs, l'analyse de ces processus met en lumière les deux niveaux de pouvoir des conseils, un pouvoir juridiquement contraignant et un pouvoir symbolique, dont la force relative, en fonction des conjonctures institutionnelles, pourrait être questionnée.

**Dans le cas où le processus de nominations n'est pas géré en autonomie par le conseil, ce qui est le plus fréquent dans les institutions étudiées, il ressort que l'intervention de l'exécutif emporte une ouverture à la politisation de certaines nominations nettement plus importante quand l'exécutif dispose des prérogatives de sélection. Par ailleurs, l'analyse de ces processus met en lumière les deux niveaux de pouvoir des conseils, un pouvoir juridiquement contraignant et un pouvoir symbolique.**

### 3.2 Le contentieux disciplinaire

La seconde mission cardinale examinée dans cette étude concerne la justice disciplinaire des conseils. Cette prérogative apparaît dans onze des douze conseils entendus. Là encore, les façons de gérer la discipline judiciaire sont plurielles et varient selon les organes. Le schéma suivant permet de saisir le processus général, globalement partagé, même si des dispositions particulières existent selon les pays, et d'identifier au sein de ces différentes étapes où se situent les enjeux d'indépendance pour les conseils.

**Schéma 4 : Processus disciplinaire général des conseils et identification des points de tension de l'indépendance**



**Points de tension identifiés relatifs à l'indépendance des conseils**

- |  |  |
|--|--|
| <p><b>1 Saisine:</b> l'influence du pouvoir politique</p> <p><b>2 Rejet des plaintes des citoyens:</b> la perception d'indépendance mise à mal</p> <p><b>3 Ré-instruction interne aux conseils:</b> une garantie du pouvoir d'indépendance ?</p> <p><b>4 Spécificités d'instruction</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Comité d'enquête temporaire</li> <li>b. Comité d'examen en mixité</li> </ul> | <p><b>5 Audience:</b> rôle et place de l'exécutif, intérêts politiques et jeux d'influence ?</p> <p><b>6 Pouvoir décisionnaire:</b> quand l'exécutif prononce sanction, le cas du parquet</p> <p><b>7 Possibilités et autorités de recours:</b> l'indépendance dans tous ses états</p> |
|--|--|

## 1 Saisine : l'influence du pouvoir politique

Dans la première étape du processus disciplinaire, la saisine, nous avons identifié un mécanisme qui interroge l'indépendance des conseils : les cas où la saisine peut être effectuée, entre autres entités, par des personnes morales. L'enjeu ne réside pas dans le mécanisme en lui-même, mais dans le détournement qui peut en être fait par le pouvoir politique pour intervenir au niveau du conseil : « Dans la pratique, le secrétariat reçoit beaucoup de doléances qui s'analysent plus à des influences de la part des [élus]. » Tel élu, en lien avec telle structure, saisit le conseil pour l'informer des agissements d'un magistrat du fait d'un mécontentement des positions adoptées par ce dernier. Ce mécanisme de saisine ouvre une faille quant aux possibilités d'influence au sein des conseils par le pouvoir législatif, mettant à l'épreuve leur indépendance.

Par ailleurs, l'influence de l'exécutif sur la saisine est également rapportée dans les récits. Il a été fait mention du sentiment que certaines plaintes, qui émanaient du ministère, n'étaient pas toujours objectives du fait d'un manque de preuves caractérisé. Selon certains enquêtés, ces plaintes non fondées tiendraient à des relations difficiles entre l'exécutif et les magistrats mis en cause. Un enquêté explique alors que son conseil a rejeté successivement beaucoup de plaintes du département en s'appuyant sur des décisions bien motivées, quitte à ce qu'elles ne soient pas appréciées par le ministre.

Ces deux cas soulignent que les qualités d'indépendance des conseils s'expriment dès la première étape de saisine à travers la vigilance, la responsabilité et la droiture dont les organes doivent faire preuve pour distinguer des requêtes objectives, de requêtes qui pourraient être en réalité des moyens de pression du pouvoir politique sur les magistrats. Même si ce point relève plus d'un questionnement sur les atteintes portées à l'indépendance des magistrats, que sur les qualités propres des conseils, il semble intéressant de le soulever pour les répercussions que cela peut avoir sur le rôle de précaution des conseils.

## 2 Rejet des plaintes des citoyens : la perception d'indépendance mise à mal

Dans plusieurs conseils, les citoyens peuvent exercer, au même titre que le ministre de la Justice ou que la hiérarchie judiciaire, un pouvoir de saisine et s'adresser directement aux organes pour formuler leur plainte. Les entretiens soulignent les répercussions de cette pratique sur le fonctionnement des conseils, sur la compréhension de leur rôle par la société civile et la perception de leur indépendance. Un enquêté confie par exemple que les procédures d'instruction des plaintes sont « très mal comprises de l'opinion publique » avant d'ajouter qu'il observe pour sa part « l'échec de cette procédure », car « tout le monde est mécontent dans cette affaire » : à la fois les magistrats qui sont plus facilement attaquables, mais aussi les conseils qui reçoivent de « très nombreuses plaintes » alors qu'ils dénoncent déjà un manque de moyens d'investigation à leur disposition, mais aussi les politiques qui constatent que, malgré un « nombre relativement élevé de plaintes chaque année, quasiment aucune ne prospère », et enfin, les citoyens « qui ont l'impression que justement c'est un mécanisme corporatiste qui

s'est refermé sur lui-même » (ENQ\_O) et qui évite de mettre en cause la responsabilité des magistrats. C'est l'apparence d'indépendance du conseil qui est mise en cause à travers l'image qu'en ont les citoyens. Cette tension amène à interroger la distance entre la réalité de l'indépendance d'une institution et sa perception citoyenne (crédibilité, utilité, partialité) : se mesure-t-elle uniquement dans l'évaluation de ses processus internes ou est-elle également rendue effective par l'image et le vécu qu'en ont les citoyens ? La cause de ces insatisfactions réside d'une incompréhension dans le rôle et la fonction des conseils, comme le souligne cet enquêté pour qui les plaintes des citoyens sont en réalité un « appel déguisé » (ENQ\_L) pour contester des décisions de justice. Un autre enquêté souligne le rejet quasi systématique des plaintes reçues par le conseil pour le même motif :

Le nombre de requêtes qui arrivent où, en réalité, la personne met en cause le juge, tout simplement parce qu'il a rendu une décision et que la décision ne leur convient pas. [...] Évidemment qu'il s'agit de plaintes irrecevables. Alors, on avait essayé d'y remédier, on avait établi une sorte de [protocole] qui devait un peu diriger les gens. (ENQ\_g)

Ces propos mettent en lumière l'incompréhension des citoyens quant à ce mécanisme et plus largement aux prérogatives des conseils. Cette problématique pose la question de la qualité d'indépendance des conseils par le prisme d'un sentiment d'impartialité perçu par la société civile. Dès lors, il pourrait être imaginé de développer ou de renforcer des actions d'information, de pédagogie et de sensibilisation auprès du grand public sur les enjeux de saisine comme levier d'action afin de relier les deux terminaisons de ce fil conducteur de l'indépendance que sont la réalité et la perception, qui traverse les préoccupations des conseils.

### ③ Ré-instruction interne aux conseils : une garantie du pouvoir d'indépendance ?

Nous pouvons ensuite questionner les qualités d'indépendance des conseils dans leur phase d'instruction. Une fois la saisine effectuée, un premier rapport peut être émis par des autorités extérieures aux conseils, dépendantes ou non de l'exécutif, à la suite de quoi, si la plainte est jugée recevable, les conseils sont saisis. Il s'agit alors de comprendre de quel pouvoir d'investigation les conseils disposent avant de statuer sur la plainte. Les entretiens nous renseignent sur l'existence, pour certains d'entre eux, d'une nouvelle phase d'instruction en interne où une enquête est à nouveau conduite :

Le conseil reçoit à la fois la dénonciation de fait au manquement supposé du ministre de la Justice et le rapport [du service d'inspection]. Ensuite, le conseil, lorsqu'il estime qu'il y a lieu à l'ouverture d'un dossier, nomme un ou des rapporteurs chargés de lui faire à nouveau un rapport sur les faits. Le conseiller rapporteur va encore entendre les acteurs concernés et revoir les pièces ou tout document utile et rendre un rapport au conseil. (ENQ\_8)

Un autre enquêté rapporte le même principe de réexamen de la plainte au sein du conseil : « S'il y a des éléments pour continuer dans la procédure disciplinaire, on nomme un magistrat rapporteur qui fait son enquête de nouveau avec les magistrats, avec les éléments qui peuvent éclairer le dossier » (ENQ\_2). Dans ces cas, l'indépendance des conseils s'exprime par la possibilité de juger

à partir d'une enquête menée en interne par leurs soins. Disposer d'un pouvoir d'investigation qui leur est propre peut souligner une qualité d'indépendance des conseils, ceux-ci n'étant pas soumis à juger uniquement à partir du dossier initial fourni par l'exécutif ou toute autre autorité, aussi indépendante soit-elle.

**Disposer d'un pouvoir d'investigation qui leur est propre peut souligner une qualité d'indépendance des conseils, ceux-ci n'étant pas soumis à juger uniquement à partir du dossier initial fourni par l'exécutif ou toute autre autorité, aussi indépendante soit-elle.**

#### **④ Spécificités d'instruction : comités temporaires et comités mixtes**

a. Parfois, la phase d'instruction est prise en charge par un comité d'enquête temporaire. La plainte jugée recevable est transmise à un comité d'enquête, désigné par le président, uniquement pour l'occasion au sein du conseil. Une fois l'enquête menée (culpabilité ou non, sanction ou non), le comité est dissous et un autre sera créé pour une nouvelle enquête, formé par d'autres membres. La vertu de ce procédé, au-delà d'une répartition de la charge de travail entre les membres du conseil, réside dans l'autonomie dont dispose ce comité temporaire qui témoigne d'une expression de son indépendance :

De prime abord, j'aurais tendance à dire que c'est peut-être une des illustrations de l'indépendance. C'est justement comment ces comités d'enquête sont formés et combien ils sont autonomes une fois qu'ils sont nommés. Une fois que le comité d'enquête est nommé, moi, je ne parle plus au [président du conseil] de ce dossier-là. Je ne parle plus aux autres. Je suis avec mon comité d'enquête et nous gérons l'instance.

Ce que l'on peut supposer être une qualité d'indépendance relève à la fois d'un renouvellement des membres désignés pour cette fonction d'enquête, et de l'autonomie concédée aux membres dans l'exercice de cette mission. On peut voir dans ce fonctionnement, proche des juridictions classiques où les assesseurs changent, un moyen d'objectiver les dossiers et de lutter contre les influences possibles en rendant imprévisible la composition. Ce pouvoir qu'a le président du conseil de constituer les comités d'enquête par le choix des membres enquêteurs peut être toutefois questionné, car, si son indépendance venait à faillir, il pourrait lui donner le moyen d'orienter le sens de l'enquête.

b. Le deuxième point concerne la composition même des comités d'examen ou comités disciplinaires qui sont, dans certains conseils, en charge d'enquêter sur les plaintes. Certains de ces comités sont mixtes : ils peuvent être composés à la fois de magistrats et de non-magistrats, de membres et de non-membres. L'un des conseils, dont la commission est composée d'un membre magistrat du conseil, d'un juge volontaire non-membre et d'une

personne non-magistrate, explique « le Gouvernement insistait là-dessus », car cette formation mixte était une façon « d'avoir un peu de transparence » :

C'est le président du conseil qui décide. Je pense qu'il y a un souci d'avoir des juges, des non-juges [...], un équilibre entre des membres expérimentés, des nouveaux membres, hommes et femmes. Alors, c'est un peu la représentativité du conseil qui, je pense, l'anime dans son choix de déterminer qu'une personne fera ou non partie d'un comité d'enquête. (ENQ\_12)

Ce premier comité peut, en l'occurrence, prendre certaines mesures disciplinaires. Si le comité estime que la plainte relève d'une sanction plus importante, comme la démission de fonction, dans ce cas, la plainte est cette fois-ci présentée et examinée par un comité d'audience qui garde cette mixité. Ce nouveau comité, pour la phase d'audience, s'est vu en l'occurrence étoffé d'un membre magistrat du conseil supplémentaire et d'un avocat désigné par le ministre de la Justice. L'enquêteur salue cette mixité des comités qui, selon lui, permet une ouverture et une expertise complémentaire : « J'ai bien aimé la présence de l'avocate, elle a donné une perspective intéressante parce que les juges s'étaient mal comportés dans la salle d'audience. C'est bon d'avoir les commentaires de quelqu'un [...] qui connaît le système » (ENQ\_12). Ces propos reprennent le débat qui peut avoir pris au sein des conseils concernant leur composition, à savoir si une ouverture ponctuelle à des tiers est une nécessité ou non. Ici, la mixité est envisagée comme une composante de l'indépendance en ce sens qu'elle opère un renforcement des conditions d'impartialité au sein toutefois d'un mécanisme de nomination qui pose de réelles questions quant à l'indépendance du conseil.

## **5 Audience : rôle et place de l'exécutif, intérêt politique et jeux d'influence ?**

Concernant la phase d'audience, les entretiens renseignent sur le lien que peuvent entretenir certains conseils avec l'exécutif à travers la présence de ce dernier à cette étape. Le point de tension se situe en deux endroits. Tout d'abord, il se situe dans le fait que l'exécutif, en plus de son pouvoir de saisine, puisse également siéger en conseil de discipline. Un enquêteur explique :

Pour le lien avec l'exécutif, on ressent ça, surtout aussi lorsque nous siégeons pour le conseil en tant qu'organe disciplinaire. [...] Là, il est à la fois l'autorité qui décide, qui déclenche les poursuites et au niveau du conseil, il va également siéger en tant que membre du conseil. Il est à la fois juge et partie de la décision. Forcément, au niveau de la décision, il va dire : « Je suis pour la sanction de ce magistrat. » Ça, c'est l'autre atteinte qui affaiblit, je crois.

Par ailleurs, le lien à l'exécutif se retrouve dans l'influence qu'il peut avoir, dans certaines affaires, sur les magistrats qui siègent au comité disciplinaire. Des récits expliquent que, même si habituellement, dans le cas de plaintes de particuliers à l'encontre de magistrats, l'État ne semble pas s'y intéresser – les magistrats jugent alors en toute liberté –, il peut arriver que, pour des affaires plus sensibles, l'exécutif exerce une influence à la fois sur les saisines de ces affaires, mais également sur les décisions de certains magistrats : « C'est uniquement lorsque l'État s'intéresse à une affaire, c'est là que certains magistrats ont des positions qui



sont proches du pouvoir. » Par exemple, dans le cas d'une convocation devant le conseil de discipline d'un de ses collègues, un enquêteur rapporte avoir eu le sentiment d'assister à une instrumentalisation politique de la situation par l'exécutif : le fait que le ministre de la Justice ait fait une déclaration à charge sur cette affaire a, selon l'enquêteur, « eu un impact sur le comportement de certains magistrats ». Ce cas illustre l'ambiguïté des processus disciplinaires qui, même s'ils s'avèrent nécessaires, peuvent aussi être détournés par l'exécutif. Cet exemple permet de situer l'influence de l'exécutif à la fois au niveau du déclenchement de la saisine pour des raisons d'ordre politique et au niveau de l'influence sur les magistrats du conseil pour la sanction. Par ailleurs, malgré cet épisode, l'enquêteur rapporte le sentiment d'un fonctionnement général qui semble, selon lui, en dehors de ce type d'affaires, fonctionner de manière efficiente.

### **6 Pouvoir décisionnaire : quand l'exécutif prononce une sanction, le cas du parquet**

L'avancée dans le processus disciplinaire amène désormais à questionner les qualités d'indépendance au regard du pouvoir de sanction. Dans certains cas, le pouvoir disciplinaire varie selon que les magistrats jugés sont du siège ou du parquet. Ainsi, lorsqu'une commission disciplinaire se réunit pour juger un procureur, il arrive que la commission n'officie pas juridiquement comme un juge disciplinaire. Les membres proposent un avis au ministre de la Justice, mais, dans ce cas, c'est lui qui prononce la sanction. D'un point de vue strictement juridique, ce n'est donc pas le conseil qui prononce la sanction disciplinaire. Cette procédure est donc inverse à celle du siège où le conseil officie comme « un vrai juge » avec « l'obligation qui s'appliquerait à tout juge ». La distinction qui est faite pose à nouveau la question du pouvoir de l'exécutif dans le contrôle du parquet, non plus au niveau des nominations, mais à l'autre bout de la chaîne, au niveau des sanctions. Même si le cas des parquets n'est pas mis en débat par l'objet d'un examen spécifique dans cette étude, il nous a semblé intéressant de mobiliser ce cas pour souligner une possible fragilité de l'indépendance des conseils dont l'expression du pouvoir décisionnel dépend, dans certaines situations, des dispositions et volontés de l'exécutif. La question qui est posée est celle de l'institutionnalisation des pratiques qui renforceraient l'office des conseils en alignant les textes sur les pratiques, permettant au conseil de prononcer également la sanction pour les parquets.

### **7 Possibilités et autorités de recours : l'indépendance dans tous ses états**

Une fois la sanction prononcée se pose la question du recours pour le magistrat inquiété : à la fois concernant l'instance qui statue sur le recours et concernant la qualité d'indépendance de cette instance, si celle-ci n'est pas le conseil. Les entretiens nous renseignent à nouveau sur la diversité des processus qui existent pour le recours dans les différents conseils.

#### *Les conseils où le recours n'est pas possible*

Ici, le conseil est le premier et le dernier maillon de la chaîne. Dans certains cas étudiés, les décisions des conseils sont sans recours. Dans certains organes, le président du conseil de discipline est aussi le Premier président de la cour faîtière, il

n'y a aucun organe judiciaire ou institution qui soit au-dessus de lui pour soumettre une nouvelle décision que lui-même a rendue, de sorte que sa décision est l'ultime décision. Cette manière de concevoir l'édifice disciplinaire pose la question du pouvoir du conseil et de sa capacité à être lui-même contrôlé dans ses décisions. C'est à la fois une reconnaissance de sa légitimité et de son pouvoir et une fragilité nécessaire. En effet, la possibilité de recours est une garantie contre une appréciation erronée des faits ou une application inexacte du droit. L'enquête souligne alors qu'envisager la voie d'un recours auprès d'une autre entité permettrait de renforcer les décisions du conseil, de les rendre plus crédibles et que revoir la décision à un autre degré pourrait être une mesure participant à consolider l'indépendance.

### Cette manière de concevoir l'édifice disciplinaire pose la question du pouvoir du conseil et de sa capacité à être lui-même contrôlé dans ses décisions.

#### *Les conseils pour qui le recours n'est envisageable que pour certains motifs*

Parfois, le recours n'est envisageable que dans certaines conditions. Un enquêteur énonce ainsi les différentes possibilités qui s'offrent au magistrat qui souhaiterait faire un recours :

Là, il y a deux situations. Le texte prévoit que les décisions du conseil sont sans recours, sauf en cas d'allégations de violation des droits humains. [...] Dans ce cas, il a trois jours pour former un recours devant la [juridiction constitutionnelle]. [...] Évidemment, « droits humains », c'est tout et rien... En fait, en général, toutes les décisions sont chargées de recours, enfin non, pas toujours. Il y a un cas de recours qui a été reçu récemment, mais qui a été rejeté.

La question que pose ce type d'édifice de recours réside dans l'appréciation du terme « violation des droits humains ». Finalement, cette volonté de restriction des possibilités de recours sur le fondement de « violation des droits humains » ne se traduit pas par leur réduction effective, sous réserve que l'atteinte soit caractérisée, au regard d'un droit fondamental ou d'une garantie statutaire non respectée et contextualisée.

#### *Les conseils où le 1<sup>er</sup> degré disciplinaire est délégué en dehors du conseil (positionnement de l'organe au niveau de l'appel)*

Un autre mécanisme est intéressant à présenter, car il envisage d'une manière différente la justice disciplinaire au sein de ces organes, à savoir penser la fonction disciplinaire à deux niveaux, en dehors puis au sein de l'institution. Le premier niveau de décision est confié à un conseil disciplinaire indépendant du conseil, mais dont la composition est désignée par celui-ci. Ce cas présente donc un déplacement du premier niveau disciplinaire hors du conseil. Cependant,

lorsqu'il y a appel de la décision, c'est ensuite une autorité disciplinaire supérieure qui est saisie et qui, elle, est composée uniquement de membres du conseil. Ce modèle de gestion disciplinaire soulève une autre manière de penser l'indépendance des conseils en ce sens qu'il évite que les recours soient examinés par une autre institution. À travers cette mise en œuvre, le conseil garde donc la main sur le dernier niveau de décision disciplinaire, ce qui évite l'implication d'une juridiction tierce sur les enjeux d'indépendance de la justice.

*Les conseils où le recours est envisageable auprès d'une autorité supérieure*

Dans ce cas, la question de l'indépendance de cette nouvelle autorité, quelle qu'elle soit, se pose, au même titre que celle du conseil. Les entretiens permettent d'identifier certaines situations où les membres du comité disciplinaire sont également membres de l'autorité supérieure d'appel. Dès lors, le recours effectif prend plutôt l'apparence d'un recours formel, dont on peut questionner l'aboutissement, puisque la personne qui sanctionne est présente dans la juridiction qui doit juger l'appel. Ce type de cas soulève la question du déport des personnes du conseil lorsqu'elles siègent en appel. Ainsi, il ne suffit pas qu'un recours soit possible pour faire œuvre d'indépendance au sein des conseils, car tout dépend de la composition de l'autorité devant laquelle le recours est porté.

La justice disciplinaire suit donc elle aussi des schémas différents selon les conseils. Le processus disciplinaire porte en lui, à chaque étape, des façons de faire qui questionnent l'indépendance : la compréhension du rôle des conseils par les citoyens, le pouvoir d'investigation propre aux conseils, la composition et la durée des comités de discipline, les possibilités ou non de recours. Aussi, la présence de l'exécutif au sein des comités ou l'influence qu'il peut avoir sur les magistrats sont un élément déterminant qui peut affaiblir l'indépendance des conseils, en particulier dans la phase d'audience.

**Le processus disciplinaire porte en lui, à chaque étape, des façons de faire qui questionnent l'indépendance : la compréhension du rôle des conseils par les citoyens, le pouvoir d'investigation propre aux conseils, la composition et la durée des comités de discipline, les possibilités ou non de recours. Aussi, la présence de l'exécutif au sein des comités ou l'influence qu'il peut avoir sur les magistrats sont un élément déterminant qui peut affaiblir l'indépendance des conseils, en particulier dans la phase d'audience.**

## 4.— Les ressources : quelle autonomie pour quelle indépendance ?

Les ressources budgétaires, enjeu crucial pour l'indépendance des conseils, sont au cœur des préoccupations des enquêtés. Au sujet des éventuels obstacles qui peuvent entraver l'indépendance et le bon fonctionnement des conseils, l'élément budgétaire est récurrent dans les discours : « La première indépendance, c'est l'indépendance économique. Économiquement, nous ne sommes pas indépendants parce que nous sommes obligés de demander de l'argent à l'État. Donc, ça, c'est un handicap et c'est ce qui fait même que beaucoup de choses, nous n'arrivons pas à les faire » (ENQ\_N). Les entretiens soulignent de manière prédominante une certaine insatisfaction des conseils en ce qui concerne les moyens alloués à leurs institutions et soulignent le lien de causalité entre l'indépendance budgétaire et la liberté d'action. Deux conseils expriment néanmoins leur satisfaction quant aux ressources budgétaires dont ils disposent pour embaucher du personnel et mener à bien leurs actions : « Nous n'avons jamais eu de problème pour embaucher le personnel, pour embaucher les conseillers juridiques. [...] Ça fonctionne bien pour nous en tout cas » (ENQ\_H). De manière plus précise, les entretiens nous amènent à penser l'indépendance budgétaire à deux niveaux : opérationnel et institutionnel.

### 4.1 Indépendance budgétaire opérationnelle

Au niveau fonctionnel, la mise en péril de l'indépendance des conseils se traduit par un manque de moyens. Certains récits font état d'une insuffisance des ressources financières mises à disposition des conseils qui impacte directement la mise en œuvre des missions qui leur sont confiées, et ce à deux niveaux. Dans le premier cas, il s'agit d'une incapacité à être pleinement opérants dans leur fonctionnement initial. Un enquêté rapporte que le conseil n'a pas pu se réunir autant de fois que prévu dans les textes du fait d'un budget trop peu conséquent et que deux sessions n'ont pas pu être tenues sur l'ensemble de celles prévues. Un autre enquêté explique : « L'existence de ce conseil suppose des moyens. C'est vrai, on a aujourd'hui un budget, mais un budget qui ne répond pas... qui ne nous permet pas de jouer pleinement notre rôle en tant que conseil » (ENQ\_5). Les situations évoquées renvoient à la difficulté des conseils à remplir pleinement leurs missions initiales. Il y va de l'effectivité de leur existence même et du pouvoir d'agir en adéquation avec ce que les textes législatifs prévoient. Les témoignages soulignent l'écart entre une indépendance de droit et de fait. La qualité d'indépendance s'exprime par le fait de fournir aux conseils des moyens suffisants à leur existence, et ce, dans le respect des textes promulgués.

Dans le second cas, l'insuffisance des moyens interfère dans le développement d'activités en sus des missions principales des conseils, et ne permet pas de répondre à des imprévus circonstanciés :

Le budget n'est pas substantiel par rapport à nos ambitions. Nous aurions souhaité faire des congrès annuels de sensibilisation de tous les magistrats en termes de déontologie, d'éthique. Nous aurions aussi souhaité effectuer des formations. [...] Et on n'y parvient pas, faute de moyens sur le plan financier. (ENQ\_I)

Donc, en plus, ce budget infime, on le voit, ça limite quand même un peu les activités du conseil. [...] Donc bon, c'est bassement matériel, mais je trouve que c'est quand même révélateur de la place que l'on accorde à l'indépendance de cet organe. (ENQ\_A)

Ces propos soulignent l'écart entre un déploiement des missions désiré par les membres de certains conseils et ce que la réalité financière les contraint à réaliser. La qualité d'indépendance est liée ici à la possibilité d'initiative des membres, à leur capacité à porter des actions spécifiques, qu'ils estiment importantes et nécessaires au regard de leurs prérogatives.

**La qualité d'indépendance est liée ici à la possibilité d'initiative des membres, à leur capacité à porter des actions spécifiques, qu'ils estiment importantes et nécessaires au regard de leurs prérogatives.**

## 4.2 Indépendance budgétaire institutionnelle

L'indépendance budgétaire se situe également au niveau institutionnel et se caractérise par le degré de dépendance avec le pouvoir exécutif. Sur les douze conseils étudiés, trois types de dépendance institutionnelle sur le plan budgétaire se dégagent.

### **Le conseil est un organe intégré aux services du garant**

Dans ce cas, le conseil est totalement dépendant budgétairement, c'est le budget de la présidence qui permet le fonctionnement du conseil, celui-ci n'ayant pas de budget propre. Un tandis qu'un autre rapporte :

Le budget n'est pas autonome parce qu'en fait il relève directement de la présidence. Le conseil relève de la présidence, mais pas du ministère de la Justice. Ça déjà aussi c'est un autre problème. Nous continuons le combat pour que ce conseil soit autonome dans le principe, on veut qu'il soit autonome, et à défaut, au moins, qu'il relève du ministère de la Justice, parce que l'accès deviendra plus facile pour nous.

La qualité d'indépendance se pose ici dans un déplacement de la « tutelle » de la présidence vers le ministère de la Justice. Dans d'autres cas, les ressources administratives, matérielles ou immobilières (bureaux) sont également centralisées au niveau de la présidence, ce qui renvoie à un fonctionnement du conseil sous contrôle total de l'exécutif. Dans ces différentes situations, l'indépendance des organes relève d'un affranchissement de la présidence, même si le lien avec l'exécutif reste présent, et du fait de disposer *a minima* de ressources logistiques, administratives et financières qui leur soient propres.

### **Le conseil est un organe budgétairement semi-indépendant**

Dans ce cas, le conseil a une existence distincte des services du garant et bénéficie d'une enveloppe budgétaire qui lui est dédiée, dont il peut disposer, même si elle est souvent qualifiée d'insuffisante. Ce modèle est le plus communément identifié dans les entretiens. Cependant, ce budget dépend tout de même, selon les cas, soit directement de la présidence soit du ministère de la Justice. Ainsi, le rapport de sujétion à l'exécutif reste présent :

Il y a un budget de fonctionnement qui est alloué par la présidence. Le conseil en tant qu'organe garant du [chef de l'État] reçoit un budget de la présidence. C'est le fonctionnement simplement, pour tout ce qui est fournitures de bureau, l'entretien, les équipements, etc. (ENQ\_8)

Un autre aspect, ce serait l'aspect budgétaire. Je trouve que c'est une des difficultés quand même du conseil, c'est que c'est un organe constitutionnel qui est prévu par la Constitution, qui est chargé d'assister le [chef de l'État] dans son rôle de garant de l'indépendance. Mais on voit bien que c'est un statut qui est un peu hybride et les règles de fonctionnement du conseil, y compris les règles budgétaires, témoignent bien de cette forme d'aporie. C'est-à-dire que le budget du conseil est en réalité une partie du budget du ministère de la Justice. Donc ça veut dire qu'on est quand même soumis, dans les discussions budgétaires sur le fonctionnement du conseil, au fonctionnement de l'administration de la justice. On est au même plan que des organes administratifs qui, eux, n'ont pas ce caractère d'indépendance. (ENQ\_15)

Nous devons maintenant, comme conseil, demander au ministère de la Justice un financement, alors qu'avant, nous avions cette autonomie administrative qui n'est plus. [...] [On] nous demande de faire un budget et qu'on soit assujéti [au contrôle] comme un organisme gouvernemental ordinaire, alors que nous ne sommes pas un organisme gouvernemental ordinaire. (ENQ\_11)

Ces verbatim mettent au jour la tension originelle de ces organes qui sont censés être les protecteurs de l'indépendance de la justice, en assistant le chef d'État dans son rôle de garant, mais qui, en parallèle, ont un lien de dépendance direct avec celui-ci pour leurs moyens. Cette problématique budgétaire reflète la complexité statutaire de ces institutions dont le fonctionnement est dépendant du bon vouloir des instances exécutives. Le dernier verbatim appuie cette idée, puisqu'il rapporte l'évolution de la situation du conseil qui, à la suite d'une prise de position à l'encontre du ministre de la Justice de l'époque, s'est vu ensuite soumis à un contrôle budgétaire perdant de fait une autonomie

administrative dont il bénéficiait auparavant. Ces propos posent la question suivante : une absence de contrôle du budget des conseils serait-elle le degré ultime d'une indépendance budgétaire ?

**La tension originelle de ces organes qui sont censés être les protecteurs de l'indépendance de la justice, en assistant le chef d'État dans son rôle de garant, mais qui, en parallèle, ont un lien de dépendance direct avec celui-ci pour leurs moyens.**

### **Le conseil est un organe affranchi budgétairement du ministère de la Justice**

Dans ce dernier cas, le budget des conseils dépend directement du ministère des Finances. Il y a un déplacement des prérogatives budgétaires vers un autre ministère, ce qui questionne la qualité d'indépendance des conseils au regard de leur lien de « tutelle » budgétaire :

Le ministère de la Justice n'a aucune intervention dans cela. Bien sûr, c'est le ministère des Finances, qui a la main sur la répartition du budget et je peux vous dire que, durant cette période, toutes nos revendications budgétaires sont satisfaites en matière de postes d'emploi et de moyens. (ENQ\_2)

La question qui se pose dès lors est de savoir comment, en tant qu'organe constitutionnel, les conseils pourraient développer une plus grande autonomie budgétaire, mais surtout vis-à-vis de qui. Une piste de réflexion est proposée par un répondant qui invite à repenser le statut de ces organes non plus comme une entité administrative de l'État, mais bien comme un pouvoir public à part entière, pouvant dès lors disposer d'un budget propre. Il explique que, lors des précédentes mandatures des demandes ont été formulées pour une plus « grande autonomisation du budget » en exprimant le fait que l'institution puisse être considérée « exactement comme un pouvoir public ». L'enquête souligne qu'en droit budgétaire, les pouvoirs publics (assemblées parlementaires, présidence de la République) disposent de budgets en tant que tels et que ce n'est pas le cas du budget de son conseil, lequel est rattaché au ministère de la Justice. La perspective serait donc de revoir le statut même du conseil et sa place dans l'écosystème des institutions d'État afin que le budget ne soit plus rattaché à aucun ministère, mais considéré comme un pouvoir équivalent à ceux-ci.

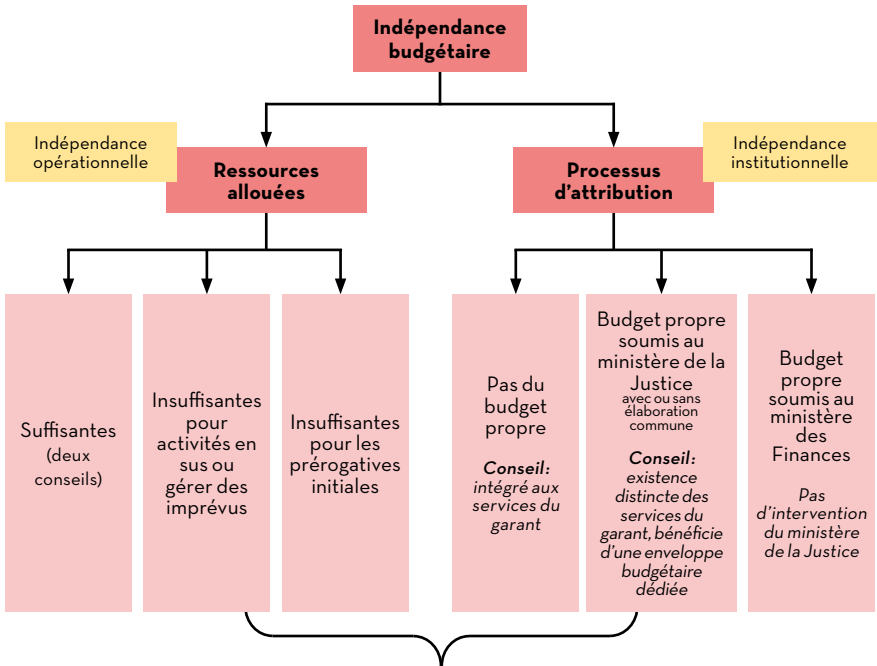
**La perspective serait donc de revoir le statut même du conseil et sa place dans l'écosystème des institutions d'État afin que le budget ne soit plus rattaché à aucun ministère, mais considéré comme un pouvoir équivalent à ceux-ci.**

Un autre conseil se caractérise par son affranchissement budgétaire vis-à-vis du ministère de la Justice. Le budget soumis à un organe tiers de la magistrature, situé entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, pouvait faire l'objet de modifications par le ministère de la Justice avant d'être soumis au ministère des Finances. Cette situation a été rectifiée *via* un accord établi entre le Gouvernement et le conseil qui reconnaît l'indépendance de l'organe, notamment en ce qui concerne ses finances, ses ressources humaines, et qui institue désormais que le ministre de la Justice s'engage à soumettre la demande budgétaire du conseil sans modification. Même si ce protocole n'a pas force de loi, l'enquête explique qu'il serait cependant difficile pour un gouvernement de s'en démettre, car il devrait s'en expliquer. Le contrôle initial du ministère de la Justice a été débouté, ce dernier devenant une courroie de transmission, afin de créer un lien direct entre le conseil et le ministère des Finances.

Enfin, une autre manifestation de l'indépendance budgétaire est mentionnée par un enquêteur qui explique que la Constitution mentionne l'organe comme une institution à dotation impliquant qu'il ait un budget propre. La gestion du budget, totalement autonome, est alors perçue comme une garantie importante de son indépendance.



Schéma 5 : Qualités d'indépendance budgétaire des conseils



**Pistes de réflexion sur les qualités d'indépendance budgétaire des conseils**

- Accord de coopération signé entre le conseil et le Gouvernement pour une reconnaissance de l'indépendance financière du conseil avec non-modification du budget soumis par le conseil au ministère de la Justice.
- Modification du statut institutionnel des conseils:
  - envisager les conseils non plus comme des entités administratives, mais comme un pouvoir public disposant d'un budget en totale autonomie ;
  - envisager constitutionnellement les conseils comme des institutions « à dotation » leur permettant de disposer d'un budget en tant que tel.
- Augmentation des moyens permettant un fonctionnement en cohérence avec les textes et des prises d'initiatives supplémentaire des membres.

## 5.— Image des conseils : la perception de l'indépendance

Dans cette partie, nous rendons compte, depuis le point de vue des membres, de la perception d'indépendance que peuvent avoir la société civile et le corps de la magistrature de ces institutions. Questionner l'image des conseils, c'est interroger la distinction entre l'indépendance réelle et l'indépendance perçue, mais c'est aussi replacer l'enjeu de la confiance qui est faite ou non au conseil comme défenseur et garant de l'indépendance de la justice dans les États. Ainsi, dans quelle mesure une institution aussi indépendante soit-elle, peut-elle remplir véritablement son rôle et sa mission de protection de l'indépendance d'un système, si les bénéficiaires que sont les citoyens, et, de manière indirecte les magistrats, ne lui accordent qu'un crédit limité ? La représentation qu'ont la société civile et le corps de la magistrature des conseils peut-elle être un vecteur qui fragilise l'indépendance des conseils ou, au contraire, la renforce-t-elle ? Cette réflexion amène à observer les facteurs qui impactent l'image positive ou négative d'indépendance des conseils et à penser cet organe institutionnel dans une dimension plus large, celle de sa place au sein de la cité.

### 5.1 Perceptions et critiques par l'opinion publique

Tout d'abord, les entretiens exposent certains ressentis que l'opinion publique peut avoir des conseils. Le premier constat est que la perception des conseils est ambivalente. Certains conseils soulignent la confiance générale qui leur est accordée par les citoyens. Deux enquêtes expliquent que celle-ci se mesure par exemple au nombre de courriers et de plaintes qui leur sont destinés. Cette dynamique reflète que les conseils sont identifiés par la population comme des organes de référence en termes de recours dans l'édifice judiciaire :

À niveau de la confiance, je crois que l'on est assez bien perçus vu le nombre de lettres qui nous sont adressées. S'ils vous adressent des lettres, c'est qu'ils pensent que vous les écoutez et que l'on peut donner suite à ça. C'est un signe que, quelque part, ils ont confiance en nous. (ENQ\_10)

Cependant, ce premier constat est à nuancer, car il ressort des entretiens que cette confiance n'est pas acquise par tous les conseils et qu'elle est mise à l'épreuve par certains facteurs. Les discours des enquêtes permettent d'identifier trois types de facteurs qui altèrent cette confiance envers l'indépendance de l'organe.

#### Défiance relative au lien avec l'exécutif

Le premier facteur concerne une défiance de la société civile à l'égard des conseils du fait de leur lien à l'exécutif. Celle-ci prend part dans une défiance plus large envers l'institution « justice » et des institutions de l'État. Ainsi, le rapport étroit entretenu par les conseils avec les autorités exécutives favoriserait la méfiance des citoyens dans l'indépendance de l'organe. Un enquête rapporte le sentiment exprimé par la population lors de rencontres citoyens-justice organisées à la suite de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement :

Pour eux, un organe comme le conseil ne doit pas être dirigé par l'autorité politique, codirigée par la ministre de la Justice, tenir ses séances au niveau [des locaux du chef de l'exécutif], etc. Tout ça, ça a contribué à donner de la justice ou des conseils l'image d'un organe totalement dépendant du pouvoir politique. (ENQ\_13)

De plus, certains conseils font état d'un lien de causalité entre la confiance accordée au Conseil et celle accordée au pouvoir judiciaire et soulignent qu'il peut y avoir « une très grande suspicion à l'égard de l'idée même de gens qui doivent rendre la justice » (ENQ\_O). D'autres conseils sont quant à eux sujets à des critiques corporatistes. « On nous accuse parfois de protéger trop nos pairs, que très peu de magistrats qui passent en conseil de discipline font l'objet de sanctions » (ENQ\_K). Au-delà de ces aspects, c'est une crise démocratique plus large que certains enquêtés pointent quant à la perte de confiance des citoyens dans les conseils. Un baromètre d'évaluation mis en place par un conseil a observé un lien de corrélation entre la perte de confiance dans la justice et une perte de confiance générale à l'égard de toutes les institutions de l'État : « On a baissé, mais on a baissé comme le législatif, comme l'exécutif et de manière moins significative. Donc, il y a une crise de confiance dans la démocratie qui existe, mais c'est sûrement un point où on n'a pas tout à fait rempli notre mission » (ENQ\_M). Cette baisse de confiance peut résulter de la situation politique que certains pays traversent (instabilité étatique, effondrement des institutions), ce qui rend dans ce cas « tout à fait compréhensible que les gens perdent confiance en la magistrature » (ENQ\_J).

### Incompréhension du rôle des conseils

Le second facteur de perte de confiance, déjà entraperçu plutôt quant aux recours citoyens, est celui d'une incompréhension par la population du rôle et du fonctionnement des conseils. Elle se retrouve dans l'image que les citoyens ont des conseils, certains étant perçus comme « les patrons de la justice ». Un enquêté explique : « Nous sommes les patrons de la justice en tant qu'organisme de gestion, de réflexion, de promotion, etc. En revanche, le principe de non-ingérence, dans la liberté et dans l'indépendance de la justice, fait que nous n'avons absolument pas le droit, et nous nous gardons bien d'interférer évidemment dans les affaires judiciaires » (ENQ\_3). L'enquêté souligne la « confusion » dans la pensée collective quant à la responsabilité des organes. Les conseils concernés tendent à faire œuvre de pédagogie, par divers moyens de communication, en expliquant et en sensibilisant les citoyens quant à leur rôle et à leur fonctionnement dans le but de favoriser une meilleure connaissance de leur périmètre d'intervention.

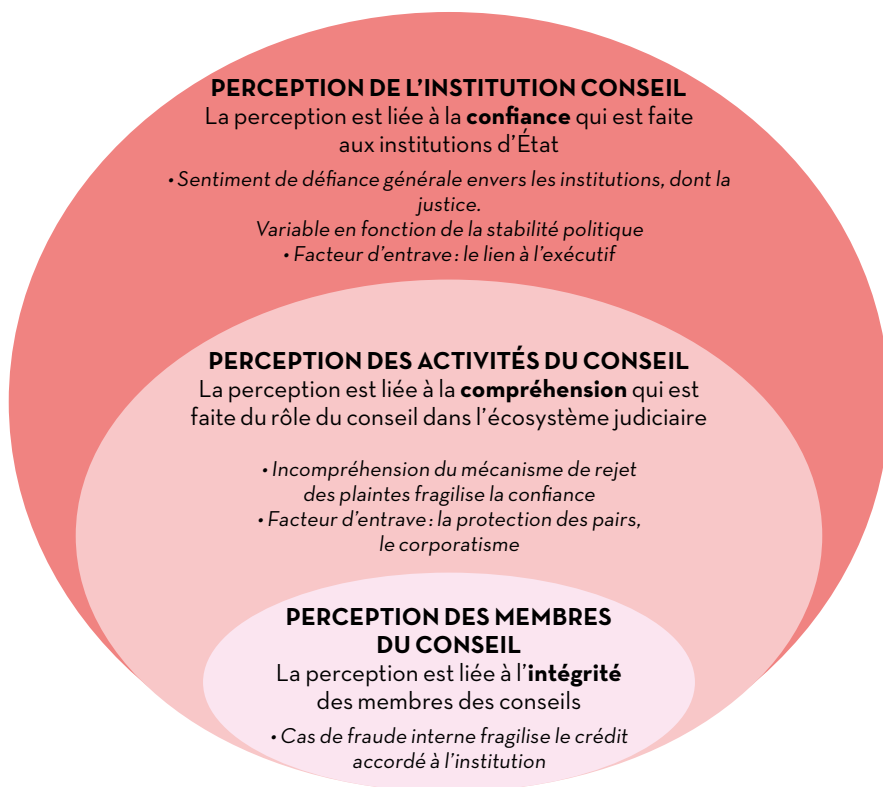
### Cas de fraude : perte de crédibilité des conseils

Le dernier constat que nous pouvons faire est que la perception de la population civile peut être fortement impactée par d'éventuels cas de fraude au sein même des conseils. Un enquêté témoigne d'un cas de fraude vécu comme un « séisme », comme un « cataclysme » qui a « fort décrédibilisé » l'organe et « terriblement ébranlé l'institution. Au-delà de la perte de crédibilité

de l'institution, l'enquête souligne aussi l'impact de ce type de situation sur les membres mêmes du conseil.

Les qualités d'indépendance des conseils, concernant leur image, peuvent être alors pensées à ces trois niveaux que sont la confiance envers les institutions, la compréhension du rôle de l'organe et l'intégrité même des membres du conseil.

### Schéma 6 : Niveaux de perception de l'indépendance des conseils par la société civile



## 5.2 Perceptions et critiques par le corps judiciaire

Pour terminer sur la perception de l'institution, il semblait intéressant de mobiliser les entretiens sur l'image et les critiques auxquelles les conseils peuvent être sujets, cette fois-ci de la part du corps judiciaire : « Les magistrats, en revanche, ils critiquent parfois le conseil » (ENQ\_D). Il ressort de certains témoignages que le corps judiciaire est parfois dans une posture critique vis-à-vis de ces organes, avec pour argument une subjectivité et une partialité dans les décisions qui y sont prises (voir *supra* II.2.1). Ces mêmes critiques sont avancées par un autre enquêté qui rend compte de l'insatisfaction de certains magistrats quant aux décisions du conseil pour l'affectation de poste :

Quand on a affecté, il y a eu des critiques dans les journaux qui disaient qu'il y en a un qui avait été affecté dans un poste qu'un autre voulait, et il s'est plaint parce qu'il trouve que lui était mieux dans ce poste, qu'il avait plus de compétences pour ce poste. Ça, ce sont des critiques qui ne sont pas du tout objectives parce qu'il ne connaissait pas le dossier que l'autre a amené. Il ne connaît pas non plus la vision que l'autre apporte. (ENQ\_N)

La perception critique de l'institution par le corps de la magistrature repose donc sur une inquiétude de partialité et de non-équité dans le traitement des dossiers de nomination ou mutations. Ces critiques mettent à l'épreuve des qualités de transparence et d'impartialité.

**La perception critique de l'institution par le corps de la magistrature repose donc sur une inquiétude de partialité et de non-équité dans le traitement des dossiers de nomination ou mutations.**

Au terme de cette approche du niveau institutionnel, dans la perspective d'identifier les éléments qui favorisent ou limitent l'indépendance des conseils, en particulier pour prévenir les possibles influences ou en limiter les effets, voici les perspectives critiques qui nous ont semblé saillantes au regard des éléments issus des entretiens. Ces derniers soulignent, en différents endroits, le rôle déterminant du pouvoir exécutif pour une indépendance effective des organes. Ces résultats peuvent être mis en perspective avec les analyses de Cécile Vigour qui distingue trois modalités d'indépendance de la magistrature. Parmi elles, la modalité « externe » se « réfère aux liens vis-à-vis du politique<sup>65</sup> ». Nous pouvons décliner cette modalité externe de l'indépendance de la magistrature à celle des conseils qui s'exprimerait alors au niveau institutionnel par une interférence de l'exécutif à la fois sur la constitutionnalisation

65. C. Vigour, art. cit.

des organes, sur leur composition, sur les missions qui leur sont concédées et dans les ressources qui leur sont attribuées.

La constitutionnalisation de l'existence des conseils, mais aussi des règles de nomination et du statut de leurs membres, en particulier de leur inamovibilité, apparaît comme un premier niveau de garantie essentiel à leur indépendance. Le statut accordé aux organes détermine, au-delà de leur existence, leurs moyens d'action et de fait le pouvoir d'indépendance qui leur est concédé. Dans cette optique, le positionnement institutionnel de conseiller d'une autorité assurant le rôle de garant de l'indépendance peut être alors questionné, car il pose d'emblée l'action des conseils en dépendance de la relation – plus ou moins vertueuse – qu'ils entretiennent avec l'exécutif. S'interroger sur une possible évolution de cette posture de conseiller vers un rôle de second garant ou de suppléant du garant, légitimerait leur action propre de protection de l'indépendance de la justice. Un renforcement de leur protection constitutionnelle serait un rempart contre des conséquences éventuelles impactant leurs prérogatives en cas de prises de position trop affirmées.

En ce qui concerne la composition des conseils, elle apparaît également comme un élément essentiel de l'indépendance de ces derniers, en particulier par la diversité des autorités de nomination, des parcours des membres et des modes de désignation. De manière récurrente, la présence de membres non-magistrats est perçue positivement sur le fonctionnement du conseil. Sans surprise, la participation directe de membres de l'exécutif aux débats apparaît comme particulièrement problématique. Enfin, la qualité de membre de droits attachés à des postes entrant dans la compétence de nomination des conseils pose question, en ce qu'elle permet au conseil d'intervenir sur une partie de sa propre composition.

Par ailleurs, l'examen détaillé de l'exercice des missions de nomination et de discipline révèle que, par le jeu de répartitions subtiles de compétences entre les conseils et l'exécutif, l'implication des conseils peut être tout à fait minorée au point de ne produire que des effets limités sur l'indépendance de la justice, les principaux déterminants restant à la main de l'exécutif. Dans le cas des nominations, la situation paradoxale est alors celle de superposer un voile d'apparence de protection de l'indépendance à des processus qui, pris dans leur ensemble, restent ouverts au contrôle de l'exécutif et à des influences, certes tempérées par le mécanisme des avis motivés. Aussi, la question de l'institutionnalisation de pratiques qui apparaissent comme essentielles au respect de l'office des conseils doit également être posée. Certaines pratiques considérées comme importantes, revendiquées par les acteurs, telles que le respect des avis simples, restent cependant soumises à l'aléa d'un successeur qui n'en aurait pas la même conception.

L'examen détaillé de l'exercice des missions de nomination et de discipline révèle que, par le jeu de répartitions subtiles de compétences entre les conseils et l'exécutif, l'implication des conseils peut être tout à fait minorée au point de ne produire que des effets limités sur l'indépendance de la justice, les principaux déterminants restant à la main de l'exécutif.

S'agissant de la compétence disciplinaire, l'indépendance des conseils est un rempart primordial face au risque d'instrumentalisation de la voie disciplinaire comme moyen de pression sur des magistrats. Il semble alors essentiel qu'aucun représentant de l'exécutif ne puisse être présent lors de la délibération, soit pour porter directement un propos, soit pour observer les positions des membres et limiter leur liberté de parole. Il ressort par ailleurs que les capacités des conseils à instruire ou compléter les dossiers disciplinaires qui leur sont soumis sont une composante essentielle de leur examen indépendant. En outre, l'étude révèle que les possibilités de recours ouvertes aux citoyens pour des manquements déontologiques des magistrats sont utilisées par des justiciables insatisfaits de la décision prise à leur détriment. En découle alors un volume très important de rejets qui altère l'apparence d'indépendance des conseils, et questionne la compréhension et la perception du rôle des conseils par la société civile.

Ainsi, de manière attendue, l'indépendance des conseils doit être complétée par leur apparence d'indépendance, perçue comme une garantie supplémentaire pour l'État de droit. La mauvaise compréhension par les citoyens du fonctionnement des conseils, mais également les situations de proximité avec l'exécutif ou la perte de confiance dans les institutions d'État de manière plus générale, altèrent la confiance de la société civile. Aussi, la crainte d'une partialité, présente au sein du corps, quant au traitement des dossiers d'affectation ou de mutation par les conseils, attire l'attention sur la nécessité d'agir concrètement, par des actions d'information et par des mécanismes d'évaluation transparents, sur la perception de l'indépendance des organes.

Enfin, le manque d'autonomie budgétaire, tout comme l'insuffisance du budget alloué, apparaît comme une limite à l'indépendance des conseils. L'indépendance budgétaire des conseils s'exprimerait alors par l'existence d'une enveloppe budgétaire spécifique à ces institutions, par un accord avec l'exécutif sur le respect de leur indépendance budgétaire et sur la possibilité d'un débat sur les moyens accordés.

### Indépendance des conseils

#### Synthèse des qualités institutionnelles

- Protéger l'existence et le statut du conseil et de ses membres dans des textes d'autorité constitutionnelle. (Partie 3. 1. 1)
- Réexaminer le positionnement des conseils comme assistant du garant de l'indépendance, et considérer une évolution vers un positionnement de second garant ou de suppléant du garant de l'indépendance de la justice. (Partie 3. 1. 2)
- Rechercher et mettre en évidence au sein des missions, les mécanismes par lesquels l'indépendance des conseils ne produit à raison de leur implication limitée que des effets modérés en matière de protection de l'indépendance de la justice. (Partie 3. 2. 1)
- En matière disciplinaire, limiter le rôle de l'exécutif à un pouvoir de saisine et de présentation du cas, et interdire rigoureusement toute présence lors du processus de prise de décision. (Partie 3. 2. 2)
- Clarifier et communiquer davantage auprès des citoyens sur les procédures disciplinaires et sur les conditions des recours pour manquement déontologique. (Partie 3. 2. 2)
- S'assurer que les conseils disposent ou peuvent mobiliser de manière autonome des moyens d'investigations propres. (Partie 3. 2. 2)
- Favoriser la multiplicité des autorités de nomination, des modalités de sélection et des origines des membres, pour limiter l'influence d'un acteur particulier sur la composition des conseils. (Partie 3. 3)
- Ouvrir la composition des conseils à des membres non-magistrats, au regard d'une influence très positive constatée par les membres des conseils qui l'ont mis en place. (Partie 3. 3)
- Mettre en place les mécanismes permettant de garantir une autonomie budgétaire effective, de rendre explicite dans le débat budgétaire l'enveloppe allouée au conseil.  
S'assurer du caractère suffisant des fonds attribués pour l'exercice des missions et préserver la faculté de prise d'initiative. (Partie 3. 4)
- Se poser la question des usages dans le rapport à l'exécutif et de leur résistance face à l'adversité et à des changements de pratiques dans l'exercice du pouvoir.



## 4. LES QUALITÉS FONCTIONNELLES DES CONSEILS

Pour poursuivre l'exploration des qualités d'indépendance des conseils de la magistrature judiciaire, cette partie s'intéresse désormais aux fonctionnements internes, à l'organisation et aux processus opérationnels et relationnels à l'œuvre dans le quotidien des conseils. Le focus s'oriente sur la nature et la qualité des rapports de travail entretenus avec le pouvoir exécutif, sur les marges d'actions et le pouvoir d'initiative dont peuvent bénéficier les membres, ou encore sur les modalités de travail collectif.

### 1.— Relation fonctionnelle à l'exécutif : une implication à géométrie variable

Dans la partie précédente, l'analyse des qualités institutionnelles a permis d'observer, entre autres, les différents liens qui unissent les conseils supérieurs de la magistrature avec le pouvoir exécutif. Il ressort de manière prédominante, tant du point de vue des missions que de la composition, l'existence d'une relation fortement structurante entre les deux entités : une présence de l'exécutif qui repose sur des mécanismes légaux et officiels (pouvoir de contrôle ou de décision), mais également sur des procédés plus informels (relations de proximité, influence). Cette interaction, nécessaire à l'exercice des missions des conseils, est instituée par la loi. Ce rapport au politique pourrait être qualifié, comme l'explique un enquêté, « d'état permanent ». Il repose sur une base statutaire liée à l'application des lois votées. Ce qui nous intéresse désormais dans cette partie, c'est d'explorer plus en profondeur les qualités fonctionnelles d'indépendance en étudiant la réalité effective du lien à l'exécutif exprimée par les enquêtés dans le quotidien de leur fonction. Pour cela, nous avons pu discerner trois types de relations fonctionnelles entre les conseils et l'exécutif : une relation de coopération vertueuse et nécessaire, une relation de non-implication et une relation d'opposition.

#### 1.1 Une coopération vertueuse et nécessaire avec l'exécutif : « faire avec »

Certains répondants témoignent d'une coopération positive et constructive avec le pouvoir exécutif. Elle s'exprime par exemple dans la gestion des ressources humaines et des tribunaux. En effet, l'autorité de tutelle peut être différente selon les corps de métiers de la justice, ce qui implique une nécessaire collaboration entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, comme le rapporte l'un des enquêtés : « Il faut qu'il y ait une coopération entre les pouvoirs

pour que les tribunaux travaillent et fonctionnent de manière fluide, de manière optimale. C'est pour cela que nous avons créé, à partir de la loi organique relative aux conseils judiciaires, un mécanisme de coopération entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif » (ENQ\_2). Ce mécanisme prend la forme d'une instance mixte comprenant le conseil, le ministère de la Justice et la présidence du ministère public. Dans ce cas, la loi a permis de clarifier les périmètres d'intervention de chacune des autorités pour éviter que l'une d'entre elles ne s'octroie des prérogatives relevant du pouvoir de l'autre, et d'éclairer cette frontière entre ce qui est judiciaire, quasi judiciaire et ce qui appartient à une coopération entre les pouvoirs exécutifs, judiciaires et le conseil. L'enquête mentionne la « symbiose » qui lie depuis ces autorités « pour le bien de la justice et pour le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire ». De plus, la mise en place d'une instance intermédiaire souligne l'idée du développement d'un écosystème politico-judiciaire, à travers des structures tierces, opérant comme des agents de régulation entre l'exécutif et le conseil.

**Il faut qu'il y ait une coopération entre les pouvoirs pour que les tribunaux travaillent et fonctionnent de manière fluide, de manière optimale. C'est pour cela que nous avons créé, à partir de la loi organique relative aux conseils judiciaires, un mécanisme de coopération entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. (ENQ\_2)**

Dans cette même idée de coopération, un autre enquêteur explique qu'au-delà des liens constitutionnels étroits qui lient le conseil à l'exécutif, la collaboration avec l'instance politique se situe avec différents services du ministère (ressources humaines, inspection, etc.), et s'exprime par exemple par le partage de données statistiques concernant les activités des tribunaux : « [Les services d'inspection font] ce type de travaux là. Et donc, nous leur demandons de nous les communiquer, ce qui nous permet de nourrir une discussion avec eux » (ENQ\_9). Ici, c'est un lien positif et collaboratif qui est mis en avant et qui caractérise le bon fonctionnement au quotidien du conseil dans l'exercice de ses missions.

Par ailleurs, cette coopération s'illustre également dans la sollicitation des conseils pour avis dans le cadre de projet de lois ou de décret. Plusieurs conseils font état de leur participation à des modifications législatives. Même si ces avis ne sont pas contraignants, ils sont cependant requis et attendus par le pouvoir politique. Un enquêteur explique : « Le président du Parlement a cette prérogative de solliciter l'avis du conseil concernant une procédure législative. Donc à travers ce mécanisme-là, il y a cette illustration de la coopération entre le pouvoir judiciaire et les deux autres pouvoirs, tout en gardant notre indépendance totale

dans nos propres prérogatives » (ENQ\_2). Certains conseils sont dans une démarche pro-active qui peut inspirer des propositions de réforme :

Nous avons un rôle moteur dans le fait de susciter, auprès soit de l'exécutif, soit du législatif, éventuellement des modifications législatives pour moderniser ou pour améliorer, pour modifier des choses qui existent déjà. [...] Quand il y a un bon rapport avec l'exécutif, on arrive à faire passer des choses très intéressantes. (ENQ\_F)

**Nous avons un rôle moteur dans le fait de susciter, auprès soit de l'exécutif, soit du législatif, éventuellement des modifications législatives pour moderniser ou pour améliorer, pour modifier des choses qui existent déjà. (ENQ\_F)**

L'enquête souligne que, pour le moment, les rapports entretenus avec le politique sont « plus teintés d'une volonté de collaboration que d'une volonté d'ingérence ». Le conseil devient alors une « courroie de transmission » qui permet de transmettre certaines problématiques au niveau politique. Cette situation témoigne du rôle influent que peuvent avoir les conseils sur les pouvoirs exécutif et législatif, indépendamment du pouvoir non contraignant des avis qu'ils émettent. Ils manifestent un lien de réciprocité dans la réflexion et dans le travail entre les conseils et les autorités politiques.

Enfin, la coopération entre le pouvoir exécutif et les conseils se caractérise par ce que l'on pourrait nommer un contrôle habituel des organes publics, comme la rédaction de comptes rendus d'activités ou la vérification budgétaire :

Nous avons une obligation semestrielle de faire un rapport au niveau du législatif sur la marche de la justice, sur des données statistiques, disons donc des rapports de fonctionnement, avec une obligation de mettre en exergue s'il y avait une problématique particulière. Mais ça ne va pas plus loin que ça. Cela étant, il y a un contrôle économique, oui, c'est sûr, l'exécution du budget, bien évidemment. Savoir s'il n'y a pas de déviation au niveau de l'exécution du budget. (ENQ\_3)

Dans ces propos, il ne s'agit pas à proprement parler de coopération, mais d'une sujétion classique au politique qui s'inscrit, non pas sur le fond des décisions du conseil, mais dans une forme de supervision, comme il pourrait en incomber à toute institution d'État. C'est un mécanisme relationnel encadré qui n'outrepasse pas la fonction de l'exécutif.

Cette dynamique relationnelle « faire avec », telle qu'elle est décrite par les membres, ne semble pas poser de problème en ce qui concerne une atteinte éventuelle à l'indépendance des conseils entendus. Ainsi, les qualités d'indépendance acquises ne supposent pas une absence totale de relation à l'exécutif, mais permettent d'envisager la construction d'une collaboration.

## Les qualités d'indépendance acquises ne supposent pas une absence totale de relation à l'exécutif, mais permettent d'envisager la construction d'une collaboration.

### 1.2 Non-implication de l'exécutif : « faire sans »

Dans certains cas, la « cohabitation » entre les conseils et le pouvoir exécutif n'est pas toujours aussi fructueuse, malgré le statut d'assistant du garant et les attentes des membres qui découlent de cette prérogative. Un enquêteur témoigne que les membres ont « souvent des problèmes d'accès au pouvoir exécutif, à la présidence », que cela est perçu comme un obstacle et qu'ils auraient « souhaité que [la direction] de ce conseil puisse vraiment, à tout moment, avoir accès [au chef de l'État] » (ENQ\_5). Se pose alors la question de savoir comment mener à bien ses missions lorsque l'exécutif est absent.

Ainsi, le deuxième type de relation entre le pouvoir exécutif et les conseils, identifié dans les entretiens, concerne une relation que nous pouvons qualifier de « désengagement ». Plusieurs conseils relatent en effet une soustraction du chef de l'État à son rôle, par exemple, lorsque ce dernier n'assiste pas aux réunions et qu'il donne mandat au vice-président du conseil, qui peut s'avérer être le ministre de la Justice. Un enquêteur témoigne : « En pratique, chez nous, le [chef de l'État] ne préside pas le conseil. Il le fait exceptionnellement. Je peux dire, par exemple, en [année], il n'a pas présidé. [...] Les membres du Gouvernement, à part le ministre de la Justice, ne viennent pas. » Ici, la valeur de cette absence revêt un caractère symbolique, dans le sens où l'exécutif est tout de même représenté au sein des conseils par le biais du ministre de la Justice.

Cependant, parfois, l'absence du chef de l'État a un impact direct sur le fonctionnement du conseil. En témoigne l'un d'eux qui rapporte que, par cette absence, le conseil n'a pas pu se réunir pendant quelque temps. Cette situation soulève la question du degré de dépendance de certains organes à l'exécutif qui ne peuvent exercer leurs missions sans la présence de celui-ci. Parfois, c'est un sentiment de désaffection de l'exécutif qui est exprimé. Pour exemple, un conseil a dû s'affranchir de la tutelle du chef de l'État concernant une publication à lui soumettre, à la suite de l'annulation de leur rencontre par ce dernier. Désormais, le conseil a décidé d'œuvrer en autonomie sur ce point en question, il se retrouve obligé d'agir sans l'exécutif au risque de créer des crispations dans leur relation. Ces exemples mettent en exergue certains obstacles concrets auxquels peuvent être confrontés les organes dans l'exercice même de leurs fonctions lorsque le chef de l'État n'est pas impliqué à la juste place. Un autre enquêteur regrette également que, dans certaines situations où la magistrature est mise en cause, le chef de l'État n'ait pas réuni le conseil pour recueillir son avis (« On fait sans lui en réalité et lui fait sans nous visiblement, mais on ne peut pas dire qu'on souffre d'une ingérence »). Il déplore que cette attitude ne finisse

par « marginaliser » le conseil et souligne que ce « désintérêt » traduit pour lui « une baisse de la vigilance sur l'indépendance de l'autorité judiciaire » :

Ça dépend un peu des personnes qui sont en présence. Le [chef de l'État] actuel, je pense qu'il se désintéresse quand même assez largement des questions de justice. Il n'a jamais souhaité nous rencontrer [...] si bien que, maintenant, on est dans un détachement complet, alors qu'on est censé l'assister dans son rôle de garant de l'indépendance de la justice. [...] Qu'il ne se positionne pas, lui, comme un garant de l'indépendance de la justice et qu'il nous marginalise à ce point, c'est révélateur d'un certain fonctionnement.

La non-implication et le manque de sollicitation de l'exécutif seraient alors le marqueur d'une indépendance de la justice mise à mal, car déconsidérée. Aussi, l'absence de considération du chef de l'État à l'égard de l'institution exprime en creux les attentes des membres de l'organe, à savoir une prise en compte plus importante de son rôle et de sa place.

Enfin, il est à noter que cette dimension relationnelle repose, au-delà du lien institutionnel, sur la qualité de la personne qui incarne le pouvoir exécutif. Les différents récits questionnent l'exercice effectif par les chefs d'État de leur rôle de garant. Cette réflexion renvoie à la question du statut constitutionnel des organes (voir *supra* III.1.2) et au potentiel glissement progressif d'une fonction d'assistant du garant des conseils à garants eux-mêmes.

Enfin, le dernier cas de non-implication identifié à plusieurs reprises dans les entretiens concerne à l'inverse la non-ingérence de l'exécutif dans le fonctionnement et les décisions du conseil : « Le ministre de la Justice non plus ne nous a jamais dit d'aller dans telle direction ou dans telle direction, jamais » (ENQ\_N). L'absence d'intervention du politique est ici positive. Elle permet aux conseils d'œuvrer en toute indépendance vis-à-vis d'éventuelles pressions ou influences.

Même si les différents éléments analysés jusqu'à présent soulignent des revendications importantes en termes d'indépendance des organes, l'analyse de ces relations permet de voir qu'au stade fonctionnel les conseils peuvent cependant avoir des aspirations, des besoins ou des souhaits, quant à leur rôle auprès du chef de l'État. Cette dynamique relationnelle « faire sans » renvoie à la question du statut des conseils. Elle questionne la légitimité et le crédit que l'exécutif peut prêter aux organes. Dans le cas où le garant lui-même ne remplirait pas son rôle, pourrait-il alors être envisagé qu'il y ait plusieurs garants, dont les conseils, pour protéger l'indépendance des systèmes judiciaires ? Autre possibilité, celle que les conseils soient considérés comme des suppléants – et non des assistants – du garant si ce dernier est défaillant de sa mission.

### 1.3 Savoir s'opposer à l'exécutif : « faire contre »

Nous entendons par « faire contre » une affirmation des conseils dans leurs actions qui puisse aller jusqu'à déplaire au pouvoir exécutif, bien que les conseils soient dans leur rôle de protection de l'indépendance de la justice. Cette posture de contestation ou de dénonciation des conseils implique pour eux de supporter parfois en retour des réactions de l'exécutif qui mettent à mal leurs qualités d'indépendance institutionnelles ou fonctionnelles. Par exemple, à la suite d'une poursuite enclenchée à l'encontre d'un ministre pour immixtion, un conseil a été l'objet d'une réforme législative qui a diminué son pouvoir d'action et de décision à travers la mise en place de nouvelles modalités budgétaire et de composition, provoquant des inquiétudes pour son indépendance. Ainsi, parfois, quand le conseil est dans une posture de remise en question, il s'expose à être réformé par le pouvoir politique, même s'il intervient à bon escient. Néanmoins, cette affirmation des conseils témoigne en miroir, par leur libre arbitre, de leur indépendance.

Un autre cas d'opposition à l'exécutif peut être mentionné, celui où dans le cadre d'une affaire un ancien ministre de la Justice a lui-même convoqué le conseil en réunion. Le président du conseil a refusé et a publié un communiqué, pour la première fois seul, dans lequel il explique les raisons de la sortie de sa réserve et où il évoque les ingérences politiques. Cette prise de position a alors bloqué l'intervention du ministre et la réunion du conseil invoquée par ce dernier n'a pas eu lieu. L'immixtion du pouvoir exécutif souligne un autre rapport de contrôle, directif et impactant, dans les liens entre le pouvoir politique et les conseils, mais surtout la capacité de certains organes, par l'action de leurs membres, à s'affirmer dans leurs désaccords avec les pratiques de l'exécutif. Il ressort du cas présenté une combativité du président du conseil pour protéger l'indépendance de l'organe.

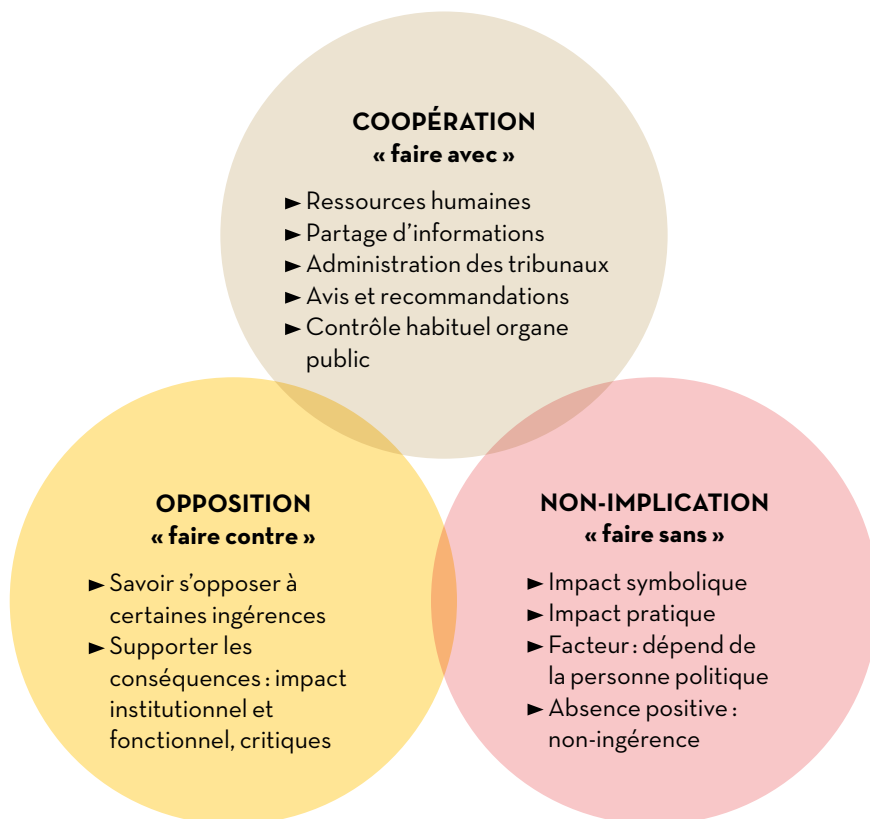
D'autres cas d'opposition face à l'exécutif ont été identifiés dans les récits. Un enquêteur rapporte qu'à la suite d'un nombre élevé de plaintes portées par le ministère de la Justice à l'encontre de beaucoup de magistrats, le conseil de discipline a été saisi. Après avoir siégé, le conseil a déclaré la plupart des plaintes « irrecevables ou bien infondées » créant une certaine frustration du département de la Justice, qui a estimé que les décisions du conseil [n'étaient] pas de nature à garantir l'impartialité » faisant allusion au « corporatisme » de l'institution. L'enquêteur poursuit en témoignant de la posture du conseil : « Le conseil essaie de résister. Nous avons dit que nous n'avions pas de pression à recevoir de qui que ce soit et pour quelque raison que ce soit. Nous sommes une institution qui a pour mission fondamentale de contribuer à l'indépendance de la magistrature. Nous ne devons pas nous laisser faire et c'est pour cela que le combat continue. » Le champ lexical utilisé dans ces propos traduit une ténacité de l'organe à défendre l'indépendance de ses missions (voir *infra* V.3.3.2).

**Le conseil essaie de résister. Nous avons dit que nous n'avions pas de pression à recevoir de qui que ce soit et pour quelque raison que ce soit. Nous sommes une institution qui a pour mission fondamentale de contribuer à l'indépendance de la magistrature. Nous ne devons pas nous laisser faire et c'est pour cela que le combat continue.**

Faire « avec », faire « sans », faire « contre », telles sont trois des dynamiques relationnelles qui semblent caractériser le fonctionnement des conseils dans leur lien à l'exécutif. Cette analyse rend compte ainsi à la fois des facteurs positifs et des obstacles qui renforcent ou mettent en péril les qualités d'indépendance fonctionnelles des conseils quant à leur relation avec le pouvoir exécutif. Ces résultats démontrent que l'indépendance des conseils varie selon le niveau d'appréhension que l'on a de l'institution. Ils permettent d'envisager une vision moins figée et généraliste des qualités d'indépendance des organes : autant au niveau institutionnel, un certain affranchissement avec l'exécutif semble prévaloir, autant au niveau fonctionnel, le lien avec ce dernier semble être le lieu d'attentes des organes pour une mise en œuvre commune. Une des qualités d'indépendance des conseils est alors peut-être à chercher dans cet équilibre délicat d'une distanciation institutionnelle et d'une collaboration fonctionnelle, comme en témoigne cet enquête : « C'est vrai qu'on a une culture de l'indépendance qui est parfois un peu caricaturale, qui s'affranchit de certains équilibres au sein de l'État. Mais c'est pour ça que cette composition du conseil est intéressante, parce qu'on oscille comme ça entre l'envie d'une indépendance accrue et la nécessité de prêter attention à l'équilibre des pouvoirs » (ENQ\_A).

**Une des qualités d'indépendance des conseils est alors peut-être à chercher dans cet équilibre délicat d'une distanciation institutionnelle et d'une collaboration fonctionnelle.**

**Schéma 7 : Nature des relations fonctionnelles entre les conseils et l'exécutif**



## 2.— Les « marges » d'action des conseils : l'indépendance en périphérie ?

Concernant les qualités d'indépendance fonctionnelles, les entretiens renseignent sur les marges d'actions dont bénéficient ou non les conseils. Ces marges semblent être une piste intéressante à analyser pour mieux comprendre dans quels interstices moins visibles l'indépendance de ces organes s'exprime et s'exprime.

### 2.1 Actions de terrain et de réflexion : initiatives et obstacles

Nous avons observé que l'indépendance des conseils pouvait se situer également dans des initiatives périphériques à celles initialement prévues par les statuts. Ainsi, les membres deviennent acteurs de certaines dispositions qui font vivre autrement les conseils et les inscrivent dans une faculté d'action supplémentaire :



Il y a ces missions qui sont vraiment prévues par la loi organique, on n'y échappe pas en quelque sorte, et puis il y a tout ce qui relève de la marge. Je trouve que c'est là-dessus qu'on pourrait gagner, je n'aime pas utiliser ce mot, mais, en réalité, c'est bien une forme de pouvoir. En tout cas, je trouve que pour le conseil, si on veut gagner dans notre rôle de garant de l'indépendance de la justice, il faut qu'on arrive à sortir un petit peu des rails bien sages que le statut nous a tracés par notre capacité justement à avoir des actions. On voit que c'est quand même toute l'histoire du conseil qui est dans ce sens-là : des actions qui sortent un petit peu des clous, de ce qui est prévu pour nous, sans que ce soit pour autant dérogatoire ou contraire aux statuts, c'est là qu'est notre vraie marge d'indépendance. (ENQ\_A)

Ce verbatim renseigne sur l'écart qu'il peut y avoir entre une indépendance institutionnelle et une indépendance fonctionnelle. Ici, l'indépendance des conseils relève de la volonté et de la vision des membres. Elle repose sur un moteur d'action personnel, qu'il soit individuel ou collectif. Se dessine alors une nouvelle manière de penser l'indépendance des organes, liée au pouvoir agissant de ses membres à se saisir des interstices pour exprimer pleinement cette indépendance. Ces actions périphériques se traduisent par exemple par le fait de se déplacer en juridictions afin d'y organiser des rencontres ou des réunions lorsque les membres sont interpellés par des situations préoccupantes. L'enquête explique que cela « a du sens en termes d'indépendance » parce que c'est « le conseil qui prend l'initiative, qui décide que, là, il y a une difficulté, et que ça mérite qu'on y prête attention ». L'intervention des membres se déploie au plus près du terrain, en lien avec les réalités des juridictions. Cette démarche ancre les conseils dans un travail non plus seulement de gestionnaire, de contrôleur ou de décideur, mais également dans une fonction d'accompagnement et de relais. Cette réflexion amène à considérer l'éventuelle nécessité d'un encadrement de ces initiatives. Elle met à jour une tension dans les missions des conseils qui, pour faire face à des réalités évolutives, doivent mobiliser une approche réactive afin de s'adapter aux problématiques rencontrées par de nouvelles pratiques en dehors de règles fixées.

**Les missions des conseils, pour faire face à des réalités évolutives, doivent mobiliser une approche réactive afin de s'adapter aux problématiques rencontrées par de nouvelles pratiques en dehors de règles fixées.**

Un autre type d'initiative est également évoqué : l'organisation de rencontres entre conseils pour une montée en compétences et en connaissances à travers le partage d'expériences.

On s'était dit que ce serait bien qu'on puisse faire de temps en temps des séminaires en dehors [des séances] qui sont prévues, pour pouvoir réfléchir à des sujets de fond qu'on n'a jamais le temps d'aborder dans l'agenda très contraint des séances. [...] J'ai participé justement à des échanges avec [un autre conseil]. On s'est rencontré, on s'est

dit que ce serait vraiment bien qu'on arrive à faire un séminaire commun parce qu'ils ont des codes de recrutement de leurs chefs de juridiction qui sont très différents des nôtres et je pense qu'on aurait beaucoup à s'apporter mutuellement pour gagner aussi en compétences sur ces questions-là.

Ce verbatim traduit un souhait de coopération entre les conseils, mais également une volonté de réintroduire un temps long d'approfondissement des sujets dans le travail quotidien des conseils. Ainsi, la qualité d'indépendance pourrait se situer dans une conjugaison des temporalités pour asseoir les actions des conseils à un double niveau, à la fois opérationnel et réflexif, afin de redonner à l'organe un pouvoir d'action structurant sur le long terme. Cependant, la question budgétaire, tout comme celle du temps disponible interviennent comme un frein à ces perspectives : « En réalité, c'est impossible de prévoir ça budgétairement. On n'y arrive pas à la fois en temps, mais aussi et surtout en budget. Donc, je trouve que c'est dommage parce que je pense que ça nous freine beaucoup dans ce que l'on pourrait développer » (ENQ\_A). Nous rejoignons ici la question de l'indépendance budgétaire évoquée dans les qualités institutionnelles et son impact sur les qualités fonctionnelles des conseils. L'indépendance budgétaire des conseils prend un nouveau sens : elle ne s'inscrit pas tant dans une volonté stricte de contrôler leur budget que dans une capacité à développer de nouvelles stratégies d'action.

Par ailleurs, il est intéressant de voir comment ces prises d'initiatives dans certains conseils peuvent également s'exprimer en interne pour les membres eux-mêmes, agissant dès lors comme un facteur de développement du sentiment collectif : « Nous sommes vraiment en train d'essayer de travailler sur le fait de nous réunir régulièrement, d'avoir des activités avec des formations communes, des choses pour créer un esprit au sein du conseil, pour qu'il y ait vraiment quelque chose qui se crée » (ENQ\_6). Les initiatives des membres revêtent une fonction fédératrice qui participe à coaliser les individus dans leur fonction – il est plus facile d'être indépendant à plusieurs –, pour permettre une affirmation collective de l'indépendance, propre à soutenir leur affirmation individuelle. Cette volonté de créer un « état d'esprit » du conseil, traduit un mécanisme de renforcement du sentiment d'appartenance à l'institution, qui peut être questionné à l'aune de cette réflexion sur les qualités d'indépendance des conseils, à savoir comment le groupe renforce l'individu dans le déploiement de l'indépendance.

**Les initiatives des membres revêtent une fonction fédératrice qui participe à coaliser les individus dans leur fonction – il est plus facile d'être indépendant à plusieurs –, pour permettre une affirmation collective de l'indépendance, propre à soutenir leur affirmation individuelle.**

## 2.2 La communication publique : hétérogénéité des pratiques

Le deuxième type de « marge » identifié au sein des conseils concerne la communication. Nous avons défini cette problématique en tant que marge, non pas du fait de son enjeu, mais par l'absence d'homogénéité et de structuration constatée. En effet, les manières de penser et de réaliser les actions de communication publique des conseils sont disparates. Par ailleurs, l'encadrement légal de cette communication publique n'a pas été suffisamment développé dans les entretiens pour pouvoir être analysé de ce point de vue là. Cependant, envisager la communication publique comme une marge d'action des conseils pour asseoir leur indépendance pose la question de la liberté qu'ont les membres d'investir ce sujet. Plusieurs facteurs caractérisent l'hétérogénéité des actions de communication qui émanent des conseils.

### La fréquence de communication

Même si certains enquêtés font état d'une absence de communication publique de leurs conseils (« Je n'ai jamais vu ça » – ENQ\_G), dans la plupart des récits, la communication est présente de manière ponctuelle et circonstanciée. L'un d'eux explique, par exemple, que, jusqu'à présent, son conseil ne réagissait pas aux critiques formulées à l'encontre de la justice (« Le conseil n'a pas réagi », « On ne le fait pas jusqu'à [date] » – ENQ\_H), mais que le cas d'une atteinte portée par un ministre à la règle de primauté du droit a nécessité d'engager une réflexion sur le sujet (« On ne le fait pas jusqu'à présent, mais je pense qu'il va falloir »). Même si une prise de position était jusqu'alors inexistante pour ce conseil, la conjoncture politique a été un facteur incitatif pour revoir sa position et envisager un nouveau positionnement de sa communication. Le témoignage d'un autre enquêté souligne que la communication envisagée dépend là aussi du contexte. Entre critiques isolées et individuelles à l'encontre d'un magistrat ou atteintes répétées, les stratégies de communication mises en place sont mouvantes et guidées par une analyse circonstanciée en fonction des situations :

Une des choses du conseil avec laquelle je ne suis pas toujours d'accord, c'est que plus notre parole est rare, plus elle est précieuse. Donc, si on veut garder une force dans notre communication, il ne faut pas qu'on s'exprime trop. [...] Moi, je pense qu'on pourrait exprimer un petit peu plus, ça ne gâcherait rien, mais pour autant, si on réagit chaque fois qu'il y a un magistrat qui est mis en cause personnellement, c'est vrai que ça risque d'être ingérable. Donc, on s'est fixé comme idée qu'il fallait un retentissement institutionnel particulier pour qu'on sorte un peu de notre réserve et que l'on vienne défendre l'institution. Ou alors qu'il fallait que ce soient des attaques répétées, significatives, qui touchent un grand nombre de magistrats ou qui nous paraissent vraiment mettre en danger l'indépendance ou plus généralement la justice. Donc, on navigue un peu comme ça. Le seul moyen de défendre l'institution, c'est de faire des communiqués. Pour le coup, c'est un pouvoir un peu conquis par le conseil dans ses marges, puisque ce n'est prévu nulle part. (ENQ\_15)

On s'est fixé comme idée qu'il fallait un retentissement institutionnel particulier pour qu'on sorte un peu de notre réserve et que l'on vienne défendre l'institution. Ou alors qu'il fallait que ce soient des attaques répétées, significatives, qui touchent un grand nombre de magistrats ou qui nous paraissent vraiment mettre en danger l'indépendance ou plus généralement la justice. (ENQ\_15)

Ces propos mettent en lumière le caractère peu, voire non encadré qui laisse à la libre appréciation des membres une mise en œuvre stratégique de la communication du Conseil et place cette problématique comme une « marge » d'action des acteurs au sein des organes. C'est l'évaluation personnelle des situations par les membres qui justifie une intervention de l'institution à travers des critères aléatoires de répétition et de destinataire (attaques répétées, significatives et qui portent atteinte à la justice). Par ailleurs, ils soulignent l'équilibre délicat à trouver pour une communication impactante : trop ou trop peu d'intervention ne serait ni ajustée ni efficace.

### Le positionnement des membres

Nous pouvons voir également que la communication repose sur une « culture de l'indépendance » différente en fonction des membres. Ainsi, la gestion de la communication au sein des conseils traduit des positionnements et des visions divergentes qu'ont les membres dans leur manière de vivre l'indépendance des organes. Un enquêté rapporte, par exemple, que les magistrats du conseil sont plus prompts à réagir, là où les membres extérieurs auront des positionnements plus différenciés :

Les magistrats membres du conseil sont un certain nombre à vouloir communiquer un peu plus ou un peu plus vite, à réfléchir sur comment avoir une communication un peu efficace. Et parmi les membres extérieurs, c'est partagé : je pense qu'il y a ceux [...] qui sont des plus précautionneux, qui seraient pour une culture de l'indépendance, mais qui n'est pas la même que celle des magistrats. C'est ce que je remarque pour certains membres. Autant les universitaires, je trouve, ont vraiment une indépendance totale, très affirmée. (ENQ\_A)

Cette perception apporte une nuance même au sein des membres extérieurs, quant à leur positionnement sur la communication à adopter, entre ceux qui seraient plus directement liés au politique (par leur fonction, leur parcours ou leur désignation), donc potentiellement tenu à plus de réserve et ceux qui en seraient plus à distance, donc plus libres dans la manière de penser la communication. Dans le cadre de ces marges se manifeste la variété des origines des membres, liée à la culture professionnelle du corps d'origine.

### Les objectifs de communication

Les entretiens renseignent également sur des actions de communication qui s'inscrivent de manière non exclusive tantôt dans une volonté pédagogique auprès du grand public, tantôt dans un souci de défense de l'organe et du corps de la magistrature, ou encore dans un objectif plus large de protection de l'État de droit. Cette catégorisation cerne les endroits où se situent les enjeux d'indépendance de ces organes selon leurs objectifs de communication. Un enquêté témoigne, par exemple, qu'une fois les sessions terminées, le conseil fait appel à la presse pour expliquer et informer à la fois le pouvoir exécutif et le grand public, en l'occurrence de la recevabilité ou non des plaintes :

Quand on finit la session, nous dressons des rapports, l'un est adressé à la présidence [du conseil], l'autre est adressé au ministère de la Justice. Nous regroupons parfois, et nous faisons appel à la presse pour essayer de leur expliquer sommairement le sens de notre démarche, ou bien, en tout cas, on leur donne un aperçu global de ce qui s'est passé. [...] nous essayons de sensibiliser et de faire comprendre au public en quoi la plupart des demandes formulées sont rejetées. (ENQ\_1)

Ici, la communication du conseil est tournée notamment vers les justiciables et s'inscrit dans un souci de compréhension et de pédagogie. Ce type d'action de communication ne répond donc pas à une stratégie réactive, mais préventive. Concernant la défense du corps, certains conseils sont de véritables relais pour la protection des magistrats, que ce soit à titre individuel ou collectif. La communication est envisagée comme un outil en appui aux professionnels :

Il y a souvent des communiqués prononcés par le conseil, par exemple, si un magistrat d'un tribunal quelconque a subi des atteintes au sujet d'une affaire qu'il était en train de juger, il peut prendre contact avec le conseil et envoyer un projet de communiqué pour se défendre. Et ce projet, une fois que le conseil l'a validé, il est rendu public. Le conseil peut aussi prendre la parole et faire des communiqués au nom de tous les magistrats. Nous avons deux sortes de communiqués : un nominatif pour chaque magistrat, et un communiqué pour l'ensemble des magistrats. (ENQ\_14)

Par ailleurs, au-delà de la préservation du corps, les actions de communication peuvent être mises en place dans les cas d'atteintes portées directement à l'organe. La prise de position publique est l'endroit où se joue un rapport de force avec l'exécutif : la communication est un levier mobilisé par le conseil pour défendre le périmètre d'action de son indépendance.

**La prise de position publique est l'endroit où se joue un rapport de force avec l'exécutif : la communication est un levier mobilisé par le conseil pour défendre le périmètre d'action de son indépendance.**

Le cas suivant renseigne sur le rôle de la communication des conseils dans un objectif plus large lié à la défense de l'État de droit. La communication est un levier qui s'inscrit dans une dimension sociétale et non plus uniquement professionnelle. Elle ne renvoie pas à une vision stricte de défense du corps ou du conseil, mais témoigne d'une préoccupation plus large de placer l'institution comme un acteur agissant au service des principes fondateurs de l'État de droit : « Je pense que, dans le contexte actuel de défense de l'État de droit, la place du Conseil pourrait être quand même plus importante, c'est essentiel quand on arrive à porter cette voix-là » (ENQ\_A). L'enjeu de la communication rejoint la question de l'indépendance des conseils dans leur capacité à se positionner comme défenseur de l'État de droit, non plus seulement dans les missions qui lui sont confiées, mais également dans l'usage d'une liberté d'expression et de communication au service de principes fondateurs à préserver. Les entretiens permettent de comprendre que la communication publique dépend à la fois d'une capacité institutionnelle, à travers les ressources financières attribuées, personnelles à travers les initiatives des membres à vouloir prendre la parole, et d'une capacité sociétale, lorsque l'État de droit est fragilisé ou que des critiques sont portées contre la justice.

Enfin, le dernier point sur la communication publique identifié dans les entretiens concerne la volonté pour certains conseils de structurer ces actions. Il s'opère dans cette dynamique une tentative de replacer la communication non plus en marge, mais comme une activité plus établie en lui octroyant des moyens spécifiques et une réflexion structurelle. Un enquêté rapporte par exemple que, dans la législation actuelle, « le texte est muet » concernant la communication. Le président du conseil a alors souhaité, en prenant pour modèle d'autres pays, créer un « bureau médiatique » :

On n'a pas un bureau d'information au vrai sens du terme. Un bureau médiatique, disons. Alors, hier soir, c'est le secrétaire du conseil qui a lu les décisions prises par le nouveau conseil à la télévision. C'était une nouveauté. C'est inédit parce qu'auparavant, c'était le ministère de la Justice qui devait défendre le corps judiciaire s'il était atteint par les médias ou d'une autre façon. Mais actuellement, ce sont les juges qui se défendent, car ils en ont marre de l'attente.

Ce témoignage met en lumière une volonté d'institutionnalisation de la pratique communicationnelle à travers des moyens supplémentaires. Au-delà de l'institutionnalisation de la pratique, ces propos soulignent l'enjeu de la communication dans l'indépendance du conseil vis-à-vis de l'exécutif, mais aussi dans l'unification et la visibilité donnée à la voix des magistrats à travers la mise en place d'un nouveau dispositif. À nouveau, à travers les actions de communication, un glissement progressif peut s'opérer dans le rôle assistant/garant effectif si le garant ne joue pas son rôle.

Ainsi, la variété des modalités de communication des conseils renvoie à une problématique communicationnelle en marge des actions des organes. Les résultats renseignent sur le fait que la communication, telle qu'elle est mentionnée dans les entretiens, semble relever d'une dynamique réactive,

de protection et de défense, plus que d'une dynamique préventive, pédagogique et suivie. On peut alors se demander si les qualités d'indépendance des conseils en matière de communication ne relèveraient pas d'une institutionnalisation des pratiques communicationnelles à travers des stratégies identifiées, unifiées et définies, selon qu'elles soient préventives ou réactives, et ce, combiné à des moyens spécifiques, humains et financiers, à la hauteur des besoins et des ambitions. Cependant, une institutionnalisation des pratiques communicationnelle pose en creux la question d'une possible perte de liberté et d'autonomie, trouvées dans les marges, si leur encadrement est trop strict.

**La communication, telle qu'elle est mentionnée dans les entretiens, semble relever d'une dynamique réactive, de protection et de défense, plus que d'une dynamique préventive, pédagogique et suivie.**

### 2.3 Œuvrer avec les citoyens, un levier d'action pour l'indépendance ?

Pour terminer, les marges peuvent s'envisager au travers des actions mises en place par certains conseils avec et pour la société civile. L'indépendance se joue dans un mouvement dynamique qui se nourrit dans la réciprocité : les organes éprouvent leur indépendance par la mise en place d'activités avec la société civile et cette dernière se mobilise pour faire valoir l'indépendance des organes. Un conseil a par exemple initié une série de rencontres sur le territoire afin d'entendre dans un premier temps les observations des professionnels sur le fonctionnement de la justice. Dans un second temps, un séminaire a été organisé, où étaient présents cette fois-ci les professionnels, le ministre de la Justice et la société civile, pour présenter des propositions et des réformes sur le fonctionnement du conseil. Le débat était d'envergure nationale et les citoyens ont pu participer au plaidoyer. L'enquête souligne le poids et l'importance de l'opinion publique dans ce type d'initiative :

On avait conscience que les [...] magistrats qui étaient là ne pouvaient pas faire bouger les lignes sans l'appui de la société civile et de l'opinion publique. [...] Voilà, on a impliqué la société civile dans toutes nos activités. À chaque fois qu'on avait une réflexion sur le conseil, on les invitait, ils venaient, ils posaient des questions et on leur expliquait. Ils avaient beaucoup plus de marge de manœuvre, de liberté de parole que nous. (ENQ\_13)

Ce cas témoigne d'une mobilisation conjointe importante des professionnels et de la société civile pour défendre les intérêts de la justice. Il permet de saisir l'enjeu de l'implication des citoyens pour faire corps avec les magistrats, et le relais que la société civile opère dans la protection de la justice. Aussi, il est intéressant de voir que le conseil a œuvré pour permettre cet engagement des

justiciables à travers un travail de sensibilisation, de pédagogie et de réflexion. La question de la marge est double, à la fois dans les actions réalisées par le conseil et dans la puissance d'action que l'organe attribue à la société civile, qui peut jouer un rôle actif à travers la liberté d'expression dont elle bénéficie et peut se faire le relais du droit de réserve du conseil. Cela traduit un mouvement de convergence des forces et des possibilités d'action complémentaires entre les deux entités « conseil » et « citoyens » pour œuvrer dans un but commun.

D'autres conseils ont fait part d'actions à destination des citoyens. Dans ces cas, la société civile n'est pas actrice (« faire avec »), mais bénéficiaire des actions (« faire pour ») des conseils. L'un des enquêtés rapporte ainsi : « Nous avons une grande action de sensibilisation à faire. Cette année, nous avons inscrit un programme de visites au niveau des collectivités territoriales pour procéder à de la sensibilisation [...] pour permettre aux personnes de comprendre [...] pourquoi il y a le conseil et quel est son rôle » (ENQ\_5). L'analyse des qualités d'indépendance des conseils peut s'entrevoir dans cette volonté de faire du lien avec les citoyens, de prendre en compte la population et d'opérer un mouvement à sa rencontre dans un souci de compréhension. On peut imaginer que travailler dans ce sens est un moyen pour le conseil de permettre la diffusion et l'étendue de ses prérogatives, mais également d'éprouver l'institution comme un organe opérant au sein de la cité et non plus seulement au sein de la magistrature.

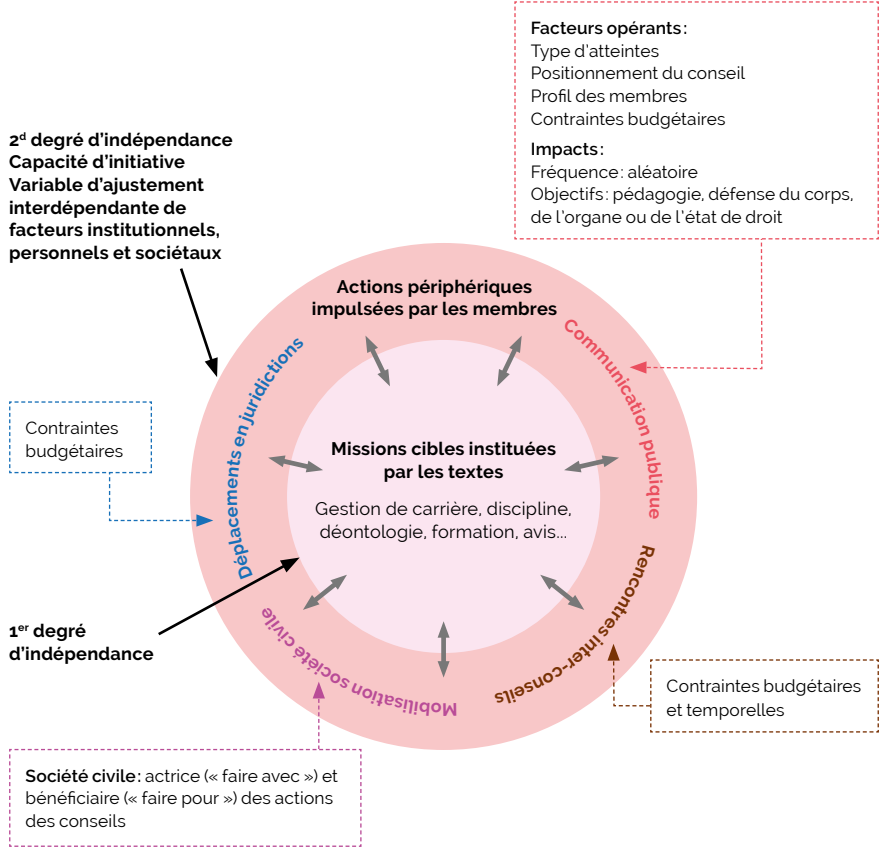
Cette analyse des marges d'action au sein des conseils amène une autre manière de penser les qualités d'indépendance de ces organes, dans sa réactivité et sa capacité à disposer de pouvoirs souples : pouvoir d'initiative, d'investigation, de recommandation, d'expression, de mobilisation, etc. Ces marges d'action ne sont pas sans rappeler le concept de « zone d'incertitude » théorisée par Crozier et Friedberg<sup>66</sup> dans leurs travaux où ils expliquent que ces espaces de pouvoir informels permettent aux acteurs de gagner en autonomie dans le cadre des contraintes imposées par l'organisation. Ainsi l'impulsion d'indépendance des conseils peut se penser non plus seulement par le « haut », à savoir l'encadrement institutionnel, mais également dans les interstices dont se saisissent les acteurs pour façonner le système et élargir leur pouvoir d'action. La question suivante peut alors se poser : faut-il encadrer ces marges et les réglementer, au risque de contraindre et restreindre l'action des membres, ou bien faut-il affirmer ces pouvoirs périphériques comme des principes, au niveau de standards nationaux ou internationaux, propres à la mission des conseils ?

66. M. Crozier, E. Friedberg, *op. cit.*



Ces marges d'action ne sont pas sans rappeler le concept de « zone d'incertitude » théorisée par Crozier et Friedberg<sup>67</sup> dans leurs travaux où ils expliquent que ces espaces de pouvoir informels permettent aux acteurs de gagner en autonomie dans le cadre des contraintes imposées par l'organisation.

Schéma 8 : Indépendance fonctionnelle des conseils, les marges d'action



67. M. Crozier, E. Friedberg, *op. cit.*

### 3.— Modalités du travail collectif : les rouages de l'indépendance

Cette dernière sous-partie est l'occasion d'aborder spécifiquement certains processus de travail – impact des mandats sur le travail, collégialité, délibérés – à l'œuvre au sein des conseils pour comprendre ceux qui participent à l'édifice d'indépendance des acteurs et de l'institution.

#### 3.1 Les mandats : subjectivité temporelle et non-renouvellement

La question des mandats, bien qu'elle possède une dimension institutionnelle, est envisagée ici dans le cadre fonctionnel. En effet, dans les propos recueillis, la durée des mandats ne se pose pas comme une question statutaire ou de principe en matière d'indépendance des conseils, mais elle semble avoir une incidence sur le fonctionnement des institutions dans la manière dont leur temporalité est subjectivement perçue et investie.

La problématique des mandats a été questionnée dans les entretiens afin de comprendre cet enjeu dans l'indépendance des conseils. Là encore, nous observons peu d'uniformisation dans les modalités de mandature : mandats de plus ou moins courte durée (de 3 à 7 ans) ou d'une durée à la discrétion de l'autorité de nomination, mandats liés à l'occupation du poste ouvrant à l'appartenance de droit au conseil ou encore mandats renouvelables ou non. Il existe presque autant de pratiques qu'il y a d'institutions. Cependant, au-delà de ces caractéristiques, les propos des enquêtés renseignent sur deux variables qui influent sur les qualités d'indépendance fonctionnelle des conseils : la durée des mandats et leur renouvellement ou non.

##### Temporalité subjective des mandats

Tout d'abord, la durée des mandats, lorsqu'elle est évoquée, est perçue de manière plutôt positive par les enquêtés. En effet, quelle qu'en soit la durée, les membres semblent être satisfaits de la durée de leurs mandats respectifs. Plusieurs enquêtés en témoignent : « C'est un mandat qui nous paraît raisonnable pour le moment. En six ans, on peut faire beaucoup de choses si vraiment l'équipe est animée de la volonté de mieux protéger l'indépendance de la magistrature » ; « Elle est suffisante. Elle pourrait être de quatre ou cinq ans, mais *a priori*, elle est suffisante de trois ans » ; « Trois ans, c'est suffisant, je pense. Ce n'est pas trop long, ce n'est pas trop court. Trop long, ça risquerait de nous donner trop de pouvoir. Je crois que c'est raisonnable ces trois ans. » Ces verbatim renseignent sur le fait que l'appréciation de la durée des mandats est corrélée à la manière de travailler (équipe, volonté commune), mais également à la notion de « pouvoir » accordé aux membres. La qualité positive des mandats, tout du moins suffisante ou raisonnable, ne serait donc pas liée à une durée objective définie en tant que telle, puisqu'elle varie selon les conseils, mais relative à la manière de les exercer. La qualité d'indépendance reposerait non pas sur une durée optimale unique, rationalisée et déclinable à tous les conseils, mais plutôt sur la manière subjective qu'ont les membres d'investir leur mission dans le temps imparti. Un enquêté dont

le mandat est de six ans renouvelables une fois, explique que ce temps permet « un bon équilibre » afin d'éviter « que les gens ne s'installent jusqu'à leur mort dans une fonction ». Selon lui, cette durée donne le temps aux membres « de faire du travail dont le résultat se voit à long terme, donc d'engager des réformes et des choses importantes sur le long terme ». La qualité de durée des mandats s'inscrit dans cette balance entre un temps trop court ou trop long, dont le renouvellement permet de réguler ce rapport au temps en le prolongeant si besoin. Si l'on présuppose qu'une partie de l'indépendance des conseils se joue dans les marges, comme évoqué ci-avant, nous pouvons nous demander alors si les mandats « courts » ne seraient pas une limite à cette qualité d'indépendance, en ce sens où ils pourraient être un obstacle à la fois à un réel rapport de pouvoir et à la prise d'initiative.

**La qualité d'indépendance reposerait non pas sur une durée optimale unique, rationalisée et déclinable à tous les conseils, mais plutôt sur la manière subjective qu'ont les membres d'investir leur mission dans le temps imparti.**

Enfin, le dernier point à mentionner relatif à la durée des mandats relève de la différence de durée au sein même des conseils selon la qualité des membres. Certaines durées sont liées à la fonction occupée et peuvent mener les hauts magistrats, membres de droit, à occuper une place de membre du conseil jusqu'à leur retraite, tandis que les membres élus ou nommés auront des mandats à durée déterminée. Cette distinction peut questionner le rapport de force entre les différentes catégories de membres dans leur positionnement au sein des conseils. Là où l'indépendance fonctionnelle semble la plus mise à mal concerne par exemple le cas d'organes où le ministre a, de surcroît, le pouvoir de décider de la durée des mandats de certains membres. Cette distinction dans la durée des mandats, du fait de la décision du ministre, traduit une indication d'un éventuel droit de regard ou d'une réserve dont peut disposer ce dernier par rapport à tel ou tel membre, et souligne une préoccupation au regard de l'indépendance.

S'agissant de la durée des mandats, la qualité d'indépendance fonctionnelle se retrouve alors dans le pouvoir que l'exécutif peut exercer dessus.

### **Renouvellement ou non des mandats**

La seconde variable qui permet de questionner les qualités d'indépendance concerne le renouvellement ou non des mandats. Si le renouvellement peut être salué par certains conseils, comme précité, pour asseoir un travail de fond dans la durée et donner une stabilité à l'organe, d'autres conseils mettent en avant que le non-renouvellement des mandats fait partie des garanties d'indépendance de l'institution : « Ça fait partie des règles habituelles quand

on vous dit qu'une fonction n'est pas renouvelable, c'est normalement plutôt une garantie d'indépendance » (ENQ\_9). Un enquêté explique que, selon lui, le non-renouvellement permet de « sécuriser » et de « garantir l'indépendance totale des membres du corps des magistrats parce qu'ils sont élus » (ENQ\_D). En effet, s'ils ne peuvent être réélus, ils devront alors être prêts à travailler avec cette donnée qui permettrait de prévenir les logiques électoralistes. C'est cette même précaution qui a été prise par un autre conseil qui a préféré proposer un mandat de six ans non renouvelable plutôt qu'un mandat de trois ans renouvelables une fois. La durée est la même, mais ce sont les modalités de renouvellement qui agissent sur la question de l'indépendance : « Nous avons opté pour le principe de six ans non renouvelables pour garantir les membres pendant ce mandat. Cela peut empêcher un membre du conseil de chercher à plaire pour se faire réélire à un éventuel second mandat » (ENQ\_5). Ainsi, même en l'absence d'unanimité sur ce point, certains enquêtés expriment le fait que le renouvellement, soit par élection soit par une nouvelle nomination, pourrait avoir un effet négatif sur la manière d'exercer le premier mandat, à savoir d'entrer pour les magistrats dans une logique de justification de leurs actions ou décision dont la perspective pourrait influencer leur comportement.

### 3.2 La collégialité : vertus externes et vertus internes

Toujours concernant l'organisation des conseils, la collégialité est un autre point mis en avant de manière prédominante dans les entretiens lorsque les enquêtés ont été interrogés sur le fonctionnement de l'organe. Celle-ci est mise en avant comme un pilier fonctionnel décisif des conseils : « La collégialité en soi, elle est essentielle. [...] Je pense qu'elle est le rempart minimum » (ENQ\_15). Ainsi, nous avons cherché à comprendre ce que la collégialité représentait pour les membres dans l'indépendance des conseils.

#### Vertus externes

Tout d'abord, la collégialité revêt des vertus « externes », au sens où sa portée est tournée vers l'extérieur. Dans ce cas, son enjeu se situe dans l'apparence d'indépendance qu'elle confère et par là même de la confiance portée envers l'organe, comme le rapporte cet enquêté : « Je pense que ça aussi, c'est bien au niveau de la dépendance à l'extérieur, parce que nous sommes à l'abri d'une décision qui est non seulement personnelle, mais une décision qui est de l'organe dans lequel on a notre confiance et dans lequel on exerce nos prérogatives » (ENQ\_3). Ici, la collégialité est un indicateur externe d'objectivité et de justesse du fonctionnement du conseil. Il s'agit d'une perception de l'indépendance, à travers un mécanisme censé garantir l'impartialité.

**La collégialité revêt des vertus « externes »,  
au sens où sa portée est tournée vers l'extérieur.**

De plus, une seconde vertu externe de la collégialité réside en ce que celle-ci se manifeste comme un rempart vis-à-vis du pouvoir politique. Un enquêteur souligne que « la faculté du conseil à rester ferme sur ses positions est d'autant plus importante que ça a été une décision collective ». Il poursuit en expliquant alors :

On se sent que l'union fait la force. Lorsque vous êtes seul face à un énorme pachyderme ou à une puissance telle que l'exécutif, c'est plus difficile de rester stoïque et droit dans ses bottes. Lorsque c'est une décision qui est vraiment consensuelle, avec solidarité entre les différents membres, il est plus facile de résister. (ENQ\_F)

Ces propos mettent en avant la cohésion et la décision collective comme des leviers d'action puissants face au pouvoir politique, soulignant par là même une qualité d'indépendance fonctionnelle du conseil. La « résistance » et la « solidarité » témoignent de liens forts qui permettent à l'organe d'agir pleinement dans son rôle de garant et de gardien de l'indépendance de la justice face aux éventuelles pressions extérieures.

### Vertus internes

Les autres vertus de la collégialité sont d'ordre « interne ». La collégialité est vécue comme un moyen d'expression équitable qui permet la libre expression des membres, quel que soit leur profil, sans prééminence entre les membres : « Je trouve que le fait qu'on soit dans une collégialité fait une place à chacun qui est équivalente. Ma voix porte autant que n'importe quel autre membre. Et donc ça aussi, je trouve que c'est une vraie garantie de mon indépendance de pouvoir être dans les discussions » (ENQ\_A). Néanmoins, la collégialité permettrait de rééquilibrer des rapports de force sous-jacents, tels que le genre, l'expérience, l'âge ou encore l'ancienneté, qui pourraient interférer dans les discussions. Elle rétablit une légitimité individuelle au sein du processus décisionnel.

Aussi, la seconde vertu « interne » de la collégialité repose sur sa fonction régulatrice dans les débats. Elle semble être une protection contre d'éventuelles inclinations. Le fait de décider en nombre, corrélé à un devoir d'argumentation seraient une des caractéristiques opérantes de la collégialité pour éviter des décisions orientées :

Même si certains peuvent être tentés de faire preuve de subjectivisme, je pense qu'en fait, c'est l'obligation de motivation qui va régler le problème. [...] Vous êtes obligé de dire des choses argumentées. Et puisqu'on est quand même assez nombreux, je pense que ça joue, même s'il y en a qui sont tentés de prendre parti pour un ami, mais ça ne passe jamais parce que la majorité prend le dessus. (ENQ\_13)

C'est un travail collégial. Donc, vous donnez votre avis, mais ce n'est pas nécessairement que votre avis sera mis en œuvre, par exemple. Alors, s'il y a lieu, on vote. Mais [le conseil] est indépendant, oui, parce que chaque membre donne son avis. Vous devez faire du *lobbying* pour pouvoir prendre une décision. (ENQ\_D)

## La seconde vertu « interne » de la collégialité repose sur sa fonction régulatrice dans les débats. Elle semble être une protection contre d'éventuelles inclinations.

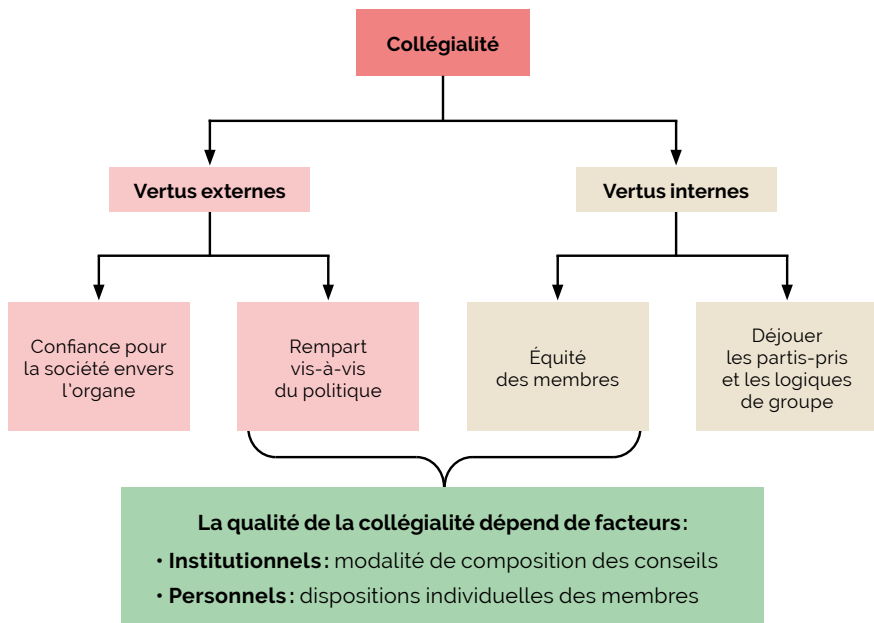
Au regard de ces verbatim, les qualités de la collégialité reposent à la fois sur le collectif (être en nombre) et sur la motivation (argumentation), deux remparts concomitants pour contrer d'éventuelles décisions injustement fondées.

Par ailleurs, certains enquêtés évoquent des logiques de groupe dans les débats, des affrontements parfois partisans entre les syndicats, les magistrats et la hiérarchie. Néanmoins, la collégialité n'intervient pas comme une opposition répétée de sous-groupes de membres, mais bien comme une recomposition à chaque décision :

En fonction des compositions des conseils, je pense que ça évolue, en fonction des personnalités qui sont nommées aussi, on peut être dans des conseils très pluriels [...] où, effectivement, il va parfois y avoir des jeux d'alliances, mais qui ne sont pas les mêmes en fonction des sujets d'ailleurs. Donc, c'est ça qui laisse penser que c'est plutôt sain comme fonctionnement : sur certaines questions, on va pouvoir être opposé à telle ou telle personne, puis, sur le sujet suivant, ce ne sera pas du tout le même clivage. (ENQ\_9)

Cette fluidité dans des majorités renouvelées ne serait-elle pas alors un indicateur de l'indépendance des membres, et donc indirectement des conseils ? Modalité mouvante et évolutive, la collégialité, partagée positivement par les différents membres entendus, s'inscrit dans les faits comme une disposition dont la nature et la qualité varient en fonction de facteurs institutionnels (rapport de force différent selon l'équilibre de composition des conseils) et individuels (selon les personnalités des membres). Il pourrait être intéressant d'approfondir le sujet de la collégialité en questionnant l'opportunité de la codifier, en étudiant la manière dont elle est instituée officiellement dans les conseils, et ainsi de voir dans quelle mesure cette modalité pourrait être renforcée textuellement par des principes l'organisant.

**Schéma 9 : Qualités d'indépendance fonctionnelle des conseils : la collégialité**



### 3.3 Les échanges : liberté de forme et de fond

Reste désormais à étudier plus en profondeur le fonctionnement de cette collégialité à travers une modalité concrète « infra-droit » qui est l'organisation des tours de parole. À partir des entretiens, nous pouvons distinguer plusieurs modalités dans la structuration des tours de parole.

#### Organisation des tours de parole

Les entretiens ont permis l'identification de différents protocoles dans l'organisation des tours de parole, certains d'ordre formel et d'autres d'ordre informel. Dans le cas des protocoles informels, des pratiques variées ont été relevées.

##### *Protocole formel*

Tout d'abord, les entretiens soulignent l'existence de tours de parole formalisés autour d'un déroulé hiérarchiquement structuré selon l'âge, et donc l'expérience, des membres : « On commence toujours par le plus jeune en tout cas. Justement, c'est pour ne pas les influencer. On les écoute d'abord, ce sont nous les aînés. Si nous prenons la parole les premiers, ça risque d'influencer les autres » (ENQ\_I). Cette manière d'organiser le débat prend en compte certains biais d'influence liés à l'expérience, sans pour autant écarter d'autres facteurs possibles d'influence, tels que le statut des membres (magistrats, membres

extérieurs). Cette manière de faire, pourtant particulièrement courante dans les juridictions, semble minoritaire dans les conseils étudiés.

### *Protocoles informels*

Ensuite sont présentés des tours de paroles dont le protocole est informel. Cette organisation prédomine dans les entretiens : « Généralement, c'est qui veut prend la parole. [...] Il n'y a pas d'ordre pour ça. On se titille souvent même. Et vraiment, il n'y a pas de chaîne, il n'y a pas de untel est ceci... Non, non, vraiment, on est tous égaux » (ENQ\_N) ; « On n'est pas comme dans le code judiciaire où il y a une règle où c'est le plus jeune qui prend la parole en délibéré. Non, absolument pas » (ENQ\_6). Nous avons identifié plusieurs types de protocoles informels :

- Un premier protocole informel distribue la parole selon l'organisation spatiale des membres dans l'assemblée en fonction de l'ordre dans lequel les membres sont assis autour de la table, ce qui peut amener à la mise en place de stratégies individuelles par les membres quant à leur positionnement, et recréer de fait une nouvelle forme de distribution des échanges au sein d'un processus initialement aléatoire.
- Un deuxième protocole, implicite, de distribution de la parole repose sur des règles de bienséance. Ce sont des comportements socialement intégrés de savoir-vivre qui régissent les débats : « Nos interventions ne suivent aucune règle, sauf bien sûr de courtoisie commune, évidemment de respect mutuel. Mais on n'a aucune règle ni hiérarchie, chaque membre a le droit de s'exprimer comme il le pense sur l'affaire en question » (ENQ\_2).
- Par ailleurs, même si les règles hiérarchiques ne sont pas officiellement instituées, elles se rejouent néanmoins implicitement dans certains conseils : « Il n'y a pas de protocole. Par exemple, c'est un protocole tacite, vous laissez la parole aux membres du plus haut rang, du plus haut degré. Ce sont des choses, par exemple, de pure éthique, mais ce n'est pas imposé par la loi » (ENQ\_14). L'encadrement fonctionnel des délibérés repose ainsi sur un savoir-être de déférence qui agit comme une norme tacite au sein des assemblées.
- Enfin, un quatrième protocole repose sur une distribution aléatoire. Certains conseils tentent de déjouer les habitudes dans les prises de parole afin d'éviter des automatismes. Les tours de paroles sont distribués à des personnes différentes à chaque dossier étudié afin qu'un nouvel équilibre puisse se créer et que chacun trouve l'espace de s'exprimer spontanément. D'autres membres cherchent à mettre en place des systèmes de parole aléatoires pour éviter, dans ce cas, d'éventuels jeux d'influence liés aux personnalités plus fortes de certains membres. Un enquêté raconte qu'il demande la parole à chacun des membres afin de veiller à ce que tout le monde puisse s'exprimer, au point que, parfois, certains lui ont exprimé le fait qu'en cas de consensus, le tour de table n'était pas nécessaire. Mais l'enquêté a persisté en expliquant qu'il trouvait important que chacun ait, quoi qu'il en soit, un moment de parole. Il met en lien cette exigence avec le fait d'avoir été magistrat, ce qui met en lumière l'enjeu de la socialisation professionnelle dans la manière de faire débat au sein du conseil.



Les différents protocoles dans les tours de parole, au-delà de leur liberté formelle, sont souvent adjoints dans les récits d'une liberté de ton et d'expression rapportée par les membres: « C'est très libre de ton également dans le fond. Moi j'ai un souvenir d'être très libre de ton. » Les entretiens donnent à voir des situations où les conditions de débat rendent possible l'expression de toutes les paroles et de toutes les opinions, au-delà des hiérarchies et des statuts professionnels. La dimension contradictoire est très présente dans les récits des délibérés où l'on retrouve une volonté de déployer des argumentaires pour étayer sa position et convaincre. Il pourrait être intéressant d'étudier dans quelle mesure les comportements des membres témoignent d'une socialisation à la discussion, propre à leur milieu (écoute, argumentaire, ouverture d'esprit), et comment cela renseigne et impacte des manières de faire débat, spécifiques au corps judiciaire.

**Les entretiens donnent à voir des situations où les conditions de débat rendent possible l'expression de toutes les paroles et de toutes les opinions, au-delà des hiérarchies et des statuts professionnels. La dimension contradictoire est très présente dans les récits des délibérés où l'on retrouve une volonté de déployer des argumentaires pour étayer sa position et convaincre.**

### **Dynamiques d'échanges entre les membres**

Une fois ces premières analyses protocolaires présentées, il est intéressant de s'attarder sur les dynamiques d'échanges lors des délibérés. La première dynamique d'échange concerne le rapport à l'exécutif. Jusqu'à présent, au niveau institutionnel, le conseil semble être dans une position sujette à ce dernier, à travers un rapport de pouvoir généralement en sa défaveur (dépendance budgétaire, interférence dans les missions, etc.). Ici, la place de l'exécutif, malgré son caractère d'autorité, peut être mise à mal par les débats, renversant de fait le rapport de force : « Le ministre de la Justice, vous le sentez à l'épreuve. Nous, on le voit. Il est à l'épreuve. Ce n'est pas comme s'il venait dans une cour de récréation pour prendre des décisions et partir. Ah non ! Parfois même, il est secoué. J'ai vu le ministre de la Justice secoué devant le conseil » (ENQ\_G). Ce verbatim souligne la force du conseil à défendre des positions qui lui semblent justes et à remettre en question, si besoin, l'autorité exécutive. Le même enquêté poursuit sur la responsabilité des membres magistrats élus dans ces assemblées délibératives quant à leur rôle de mise en lumière des sujets polémiques :

Comme ils sont dans leurs mandats, il faut l'assumer. Comme je vous dis, dans la vie, tout est défi, vivre est un défi, respirer est un défi, résister dans la magistrature est un défi. Rien ne vous sera donné, il faut assumer son mandat. Si le ministre de la Justice veut nommer untel pour le [chef de l'État] et que vous pensez que sa décision, son choix n'est pas le bon, eh bien, il faut pousser le ministre dans ses retranchements, sinon, il fait passer.

L'enjeu de ces temps de débat collectif pour les magistrats élus semble particulièrement important en termes de qualité d'indépendance fonctionnelle du conseil, car ceux-ci agissent comme un rempart effectif contre certaines décisions. Leur statut leur confère une place, une mission et des attentes spécifiques au sein de ces assemblées : « C'est la capacité de ceux qui sont missionnés par notre corps des magistrats, dans cet environnement de niveau assez élevé, à être ferme dans leurs convictions et à soulever les débats qui sont nécessaires sur les sujets qui sont posés devant le conseil » (ENQ\_8). Au sein de ces échanges, ce sont les enjeux des relations institutionnelles qui se rejouent, mais cette fois-ci, directement entre individus.

La seconde dynamique d'échanges identifiée concerne les membres extérieurs. Certains conseils mettent par exemple en avant la difficulté pour ces derniers de s'affranchir des opinions des magistrats, du fait d'une moindre connaissance du milieu, activant dès lors un souci de loyauté vis-à-vis de ces représentants élus :

Je pense que les membres extérieurs, avant de s'inscrire en faux de l'opinion des juges, c'est plus ardu, c'est plus laborieux pour eux. [...] Moi, je pense que la loyauté y est pour beaucoup et ça les honore. [...] Quand le [chef de juridiction] parle et que le président du conseil dit « Il faut intenter un recours », moi, je ne peux pas blâmer cette personne-là [membre extérieur] d'adhérer. Alors, je pense que c'était normal pour certains d'entre eux, la plupart d'entre eux, de faire avec, de faire corps. (ENQ\_L)

L'expression d'un mimétisme de position opère dans les débats et influe sur les décisions prises. Ce phénomène de groupe, en jeu au sein des assemblées, souligne que les qualités d'indépendance fonctionnelle ne relèvent pas uniquement de cadres établis, mais également de mécanismes d'identification ou de conformité à une norme que l'on estimerait « supérieure », mécanismes que l'on peut supposer inhérents à la vie d'une entité « groupe ». Ici, il n'y a pas de volonté d'influencer, l'influence est indirecte, elle s'appuie sur une représentation « d'expert » du statut des magistrats de la part des membres extérieurs. Cette influence, que l'on pourrait qualifier de « statutaire » (liée au statut professionnel, à la fonction), repose sur la reconnaissance d'une légitimité implicitement conférée aux magistrats. Réside alors peut-être un risque que les membres extérieurs confèrent un poids supérieur aux analyses des membres revêtus de l'autorité la plus élevée. Cependant, cet alignement des positions ne semble problématique que si les magistrats convergent vers une même opinion, car, face à des points de vue multiples, les membres devront *in fine* opérer leur propre choix.

L'expression d'un mimétisme de position opère dans les débats et influe sur les décisions prises. Ce phénomène de groupe, en jeu au sein des assemblées, souligne que les qualités d'indépendance fonctionnelle ne relèvent pas uniquement de cadres établis, mais également de mécanismes d'identification ou de conformité à une norme que l'on estimerait « supérieure », mécanismes que l'on peut supposer inhérents à la vie d'une entité « groupe ».

Un autre enquêté témoigne également des spécificités de comportements des membres extérieurs en tant que sous-groupe : « Ils ont la même voix que nous, ils votent et participent aux débats. Seulement, dans la réalité, ils se mettent un peu à l'écart des débats houleux que l'on a, mais ils ont les mêmes voix et ils prennent des décisions tout autant que les membres du conseil » (ENQ\_J). Cet exemple souligne d'une autre manière les forces actives qui opèrent au sein des débats, il met en lumière la tension qui existe concernant la place des membres extérieurs au sein des délibérés de certains conseils. Cependant, même s'ils s'expriment moins ou qu'ils se sentent moins légitimes, il n'en reste pas moins qu'ils doivent, pour finir, décider et trancher après avoir étudié les arguments présentés. Ainsi, malgré une position qui ne semble pas toujours évidente à tenir, la place des membres extérieures reste néanmoins décisive pour équilibrer les majorités, et concourt ainsi aux qualités d'indépendance du conseil.

### 3.4 La décision : consensus, influences et prises de position

Pour terminer sur les modalités de fonctionnement internes des conseils, l'analyse porte sur les mécanismes de décision en jeu lors des débats : le consensus, les influences et la connaissance ou non des prises de position des membres.

#### Consensus, vote et majorité

Le premier constat qui peut être établi dans le processus décisionnel concerne le consensus. Cette modalité de fonctionnement, mise en avant de manière récurrente dans les entretiens, témoigne d'une culture du débat particulièrement développée et constitutive de l'identité des organes : « Dans la pratique, on aime tellement débattre. On a tous de fortes têtes, de fortes personnalités, donc on aime tellement... oui, il y a un fort débat avant tout vote » (ENQ\_K) ; « On peut essayer de me convaincre avec des arguments si j'ai des failles dans les miens, dites-moi, et là, je vais reconsidérer. On garde toujours l'esprit ouvert » (ENQ\_H). Pour atteindre ce consensus, les récits soulignent une dynamique d'échanges profondément ancrée dans l'esprit des conseils et manifestent une culture professionnelle propre aux membres magistrats,

habitués aux discussions où le contradictoire est à l'œuvre, et ce, parfois sur des temps particulièrement longs : « Ça a donné lieu à des débats vifs. Ça a parfois donné lieu à des débats qui ont duré sur plusieurs jours, même sur plusieurs semaines » (ENQ\_F). Il ressort des entretiens une volonté et un souci de convaincre par le dialogue où chacun défend sa position apportant des éléments, des preuves, des points de vue dans une recherche d'unanimité finale. Cet objectif à atteindre, qu'est le consensus, procure au vote qui s'ensuit une double fonction : soit il intervient de manière purement formelle pour valider le consensus, soit il intervient lorsque celui-ci n'a pas été trouvé pour trancher sur une décision et revêt donc, à cet effet, une fonction régulatrice. Le second cas est rarement mis en avant dans les entretiens, les membres préférant, entre toute autre chose, trouver un commun accord : « Je ne crois pas que nous ayons pris une seule décision au vote. Ça a été toujours consensuel. [...] Si on mettait quelque chose au vote, ce serait véritablement le cas de non-consensus » (ENQ\_3) ; « On arrive à être unanimes sur la plupart des questions. C'est très rarement en recourant au vote » (ENQ\_2). Le recours au vote sanctionnerait une forme d'échec ou de non-aboutissement du consensus.

**Les récits soulignent une dynamique d'échanges profondément ancrée dans l'esprit des conseils et manifestent une culture professionnelle propre aux membres magistrats, habitués aux discussions où le contradictoire est à l'œuvre, et ce, parfois sur des temps particulièrement longs.**

Ce fonctionnement consensuel peut être dès lors interrogé comme une norme intégrée, valorisée et essentielle dans la dynamique de groupe. Là où les textes instituent un cadre légal au débat et à la décision par un vote à la majorité, avec des modalités de *quorum*, les membres, quant à eux, dans leur pratique effective, élaborent une stratégie informelle de prise de décision en amont du cadre légal à travers cette primo-étape du consensus, l'instituant comme une règle sociale et professionnelle tacite au sein même de la règle institutionnelle. Le consensus s'inscrit dans une dimension cohésive qui va au-delà de la majorité. Le souci des membres ne semble pas tant reposer sur le fait de dégager une opinion dominante que sur celui de faire émerger une opinion partagée et acceptée par tous : « Lorsque je parle de consensus, je ne vous parle pas de majorité. Le consensus, c'est véritablement tout le monde est avec » (ENQ\_3). L'enjeu du consensus, au-delà de la décision prise, revêt une fonction sociale de renforcement du lien, d'adhésion et d'unification du groupe dans la poursuite de ses objectifs. On peut se questionner alors sur la fonction d'autant plus primordiale du consensus, comme recherche d'un socle commun, dans un environnement où évoluent des membres venus d'horizons divers.

L'autre fonction sociale du consensus que nous pouvons interroger est celle du rempart face aux atteintes extérieures. En effet, le consensus, tout comme la collégialité, quant à elle plus instituée, peut être envisagé comme un bouclier, une protection face à d'éventuelles critiques ou attaques du conseil. Ici se joue alors peut-être une qualité subtile de l'indépendance des conseils, qui résiderait dans leur capacité à « faire corps » indépendamment de la norme officielle. Ainsi, le sentiment d'adhésion recherché ne se traduit plus uniquement par les textes, mais il s'éprouve individuellement et collectivement. Le consensus témoigne une manière d'être au sein des conseils, en solidarité, voire en résistance, face au monde extérieur dont la force liée dépasse le strict enjeu de la majorité. Ce fort attachement des conseils à cette expérience du consensus est une illustration à la fois sociale et intime de ces organes qui parlent d'une seule et même voix.

### Les influences professionnelles et politiques

Au-delà du consensus, une autre problématique issue des entretiens s'exprime dans les prises de décision, il s'agit des influences. Dans les débats en assemblée, les influences peuvent venir de deux bords : le bord professionnel et le bord politique.

#### *Les influences professionnelles*

Concernant ce type d'influences, certains enquêtés témoignent d'une absence de partialité vis-à-vis de leurs pairs dans leur prise de décision :

Quand nous siégeons, nous n'avons pas d'états d'âme. Un magistrat qui commet une faute professionnelle, donc qui viole son serment, ou qui fait preuve d'insuffisance professionnelle, nous le sanctionnons conformément aux textes. En tout cas, pour le moment, depuis que le conseil de discipline a commencé à siéger, je ne pense pas qu'on ait tenu compte de nos relations avec tel ou tel magistrat pour essayer de la protéger. Il n'y a pas de corporatisme. (ENQ\_I)

Cependant, les récits d'autres conseils apportent une vision contradictoire complémentaire à ce ressenti. Plusieurs membres racontent que certaines influences professionnelles peuvent avoir lieu dans les fonctionnements des institutions, tant dans les nominations que dans la procédure disciplinaire. Les influences professionnelles reposent sur des liens d'affinité et de solidarité de corps entre les membres : « C'est naturel qu'il y ait cette sympathie des magistrats vis-à-vis de leurs collègues » (ENQ\_J) ; « Quand il y avait un jugement, je prends deux justiciables, un qui est magistrat et un qui est non-magistrat. Systématiquement, les magistrats géraient la chose entre eux et favorisaient leurs collègues magistrats. Il y a souvent des dimensions où on sent que les magistrats veulent protéger leurs collègues » (ENQ\_N) ; « Je vais vous dire une chose : cette indépendance par rapport à l'exécutif, cette indépendance par rapport au législatif, elle doit aussi parfois se manifester par rapport au corporatisme » (ENQ\_F). Ainsi, les influences liées à la prise de décision peuvent venir soit du corps lui-même, soit de manière indirecte comme ici, c'est-à-dire que le jugement des membres magistrats repose sur des facteurs d'homologie et d'empathie vis-à-vis de leurs collègues sans qu'il y ait une intervention directe. Cette « complaisance »

au sein de la magistrature, produite ou perçue, s'opère en plus ou moins grande conscience. Par ailleurs, l'enquête suivant souligne l'enjeu de la familiarité avec le système comme autre vecteur d'influence professionnelle :

Lorsqu'on étudie des dossiers, c'est vrai, je constate [que les] magistrat ont souvent tendance à se dire « Oh oui, mais ça, c'est parce qu'on manquait de moyens ou ceci ou cela » et puis les [membres extérieurs] disent « non, ce n'est pas normal ». Donc, pour moi, ça a vraiment été un plus. (ENQ\_M)

**Certaines influences professionnelles peuvent avoir lieu dans les fonctionnements des institutions, tant dans les nominations que dans la procédure disciplinaire. Les influences professionnelles reposent sur des liens d'affinité et de solidarité de corps entre les membres.**

La culture professionnelle commune partagée avec la personne concernée par la décision agit dans le jugement spontané du magistrat. Dès lors, nous pouvons voir, comme l'exprime l'enquête, le rôle déterminant des membres extérieurs.

Enfin, un autre type d'influence professionnelle que nous pouvons mentionner vis-à-vis des membres concerne la question du réseau et de l'interconnaissance. Un membre a par exemple été abordé par une connaissance pour soutenir la candidature d'une personne qui se présentait à un poste au conseil. Le membre explique ne pas avoir lu le dossier qui lui avait été remis ni avoir voté pour le candidat en question : « J'ai passé mon temps à le regarder quand il faisait son exposé, mais je n'ai pas voté pour lui. J'ai suivi tous les candidats, je les ai tous écoutés, lui comme tous les autres, mais il ne m'a pas convaincu. Je parle de mon cas, mais je sais que ça arrive. » Cette situation souligne plusieurs éléments importants : tout d'abord, nous sommes face à une situation d'influence directe, la demande est clairement posée. Ensuite, la qualité d'indépendance repose sur la moralité, l'éthique et l'impartialité du membre en question.

#### *Les influences politiques*

Le second type d'influence identifié est quant à lui politique. Il s'exprime là encore de plusieurs manières. Tout d'abord, l'influence repose, par exemple, sur la présence de l'exécutif au sein même de l'assemblée décisionnaire. Un enquête raconte que « la présence des ministres change vraiment les débats » avant d'ajouter : « Ça dépend de la personnalité des ministres, il y a des ministres qui ont de fortes personnalités et qui pèsent vraiment sur les membres. Les magistrats sont très respectueux de la hiérarchie et, quelquefois, respect et soumission se mêlant un peu quand le ministre parle ». Ce verbatim souligne que l'influence se situe à plusieurs niveaux : au niveau de la personnalité du membre exécutif

et au niveau de l'incorporation de valeurs propres aux magistrats, telle que la déférence, qui peut entraîner une forme d'autocensure ou de ralliement à l'opinion de l'exécutif. Ainsi, la qualité d'indépendance dans le fonctionnement des conseils, au niveau de la prise de décision, semble être, dans certains cas, mise à l'épreuve du politique tant d'un point de vue de la personne qui l'incarne que des comportements que suscite sa présence au sein des magistrats.

Par ailleurs, le fonctionnement des conseils peut neutraliser certaines situations qui interrogent. Les influences seraient alors possiblement contrées par des règles institutionnelles, que sont par exemple la collégialité, l'équilibre quantitatif des différentes qualités de membres, le vote à majorité ou encore le déport. Mais elles sont également neutralisées par des règles informelles, toute aussi opérantes, telles que l'éthique personnelle, le consensus ou le débat contradictoire, à travers l'argumentation. Le récit d'un enquêteur le souligne :

Dans notre activité, on peut être confrontés à des questionnements sur certaines nominations de personnes qui [...] reviennent dans la magistrature. Mais je dirais que ça, ce sont des choses qui se règlent ensuite dans nos fonctionnements internes [...] par des discussions, par des jeux d'influence bien sûr, qui peuvent avoir lieu aussi. Il y a certaines nominations qui vont être très soutenues par certains et pas du tout par d'autres. Mais bon, c'est presque le jeu normal et sain du conseil qu'il y ait ces oppositions. Et puis, il y a beaucoup de débats, c'est le jeu de la contradiction, et finalement, c'est assez normal, même si ce n'est pas toujours très satisfaisant puisqu'on voit bien qu'il peut y avoir des enjeux politiques qui se mêlent à certaines nominations, même si ce n'est pas systématique. (ENQ\_A)

**Les influences peuvent être contrées par des règles institutionnelles, que sont par exemple la collégialité, l'équilibre quantitatif des différentes qualités de membres, le vote à majorité ou encore le déport. Mais elles sont également neutralisées par des règles informelles, toute aussi opérantes, telles que l'éthique personnelle, le consensus ou le débat contradictoire, à travers l'argumentation.**

Ces propos permettent d'appréhender les débats au sein des conseils dans une nouvelle dimension : dans leur fonction régulatrice. L'enjeu n'est pas seulement de convaincre, mais de rétablir un contre-pouvoir face à d'éventuelles influences. Cette fonction régulatrice renvoie pour l'enquêteur à un fonctionnement « sain » des conseils. Ainsi, la question de l'indépendance ne serait pas tant de savoir s'il y a ou non influence quelle qu'elle soit, mais bien de voir dans quelle mesure il est possible de lutter contre ces influences par des fonctionnements internes.

La question de l'indépendance ne serait pas tant de savoir s'il y a ou non influence quelle qu'elle soit, mais bien de voir dans quelle mesure il est possible de lutter contre ces influences par des fonctionnements internes.

### Connaissance des prises de position

Pour terminer, nous souhaitons aborder les qualités d'indépendance fonctionnelle en étudiant la connaissance ou non des prises de position des membres. Cet « affichage » des prises de position se situe dans trois temporalités distinctes. La première concerne le vote à bulletin secret durant la séance, la deuxième la mention des opinions – notamment dissidentes – sur les procès-verbaux à l'issue de la séance, et la troisième la mention ou non des positions des membres dans les décisions rendues publiques. À chacune de ces étapes, la connaissance des positions des membres met en jeu des principes corollaires à l'indépendance.

#### *Modalités de vote*

Concernant les modalités de vote, deux possibilités de vote, à main levée ou à bulletin secret, coexistent au sein des conseils en fonction des situations. Un enquêteur souligne l'enjeu protecteur du vote à bulletin secret, notamment sur les nominations importantes afin que les choix et décisions de chacun puissent s'exprimer en toute liberté : « Bien sûr, il y a un secret de délibéré, mais qui n'est pas parfait. Et je trouve que, sur certains postes, le vote à bulletin secret peut être protecteur d'une liberté de vote » (ENQ\_15). Le vote à bulletin secret revêt ainsi une garantie d'indépendance pour les membres, en particulier dans des situations où les nominations ont un fort enjeu, car il est un moyen de protéger la carrière des membres magistrats. Le récit de l'enquêteur laisse entrevoir également une certaine évolution des pratiques : le vote à bulletin secret, au départ spontané et ponctuel, est finalement devenu, par la mise en œuvre de sa répétition dans des cas précis, une convention officiellement instituée dans le fonctionnement des délibérés. Aussi, l'enjeu du vote à bulletin secret se situe dans son caractère à faire office de rempart aux « fuites » qui peuvent parfois avoir lieu. En effet, certains récits témoignent de l'existence de situations où des prises de position au sein des délibérés ont été finalement connues en dehors de la salle (« On s'est rendu compte que, lors des sessions, une fois qu'on sort, on te demande « Ah, il paraît que tu as dit telle chose ou telle chose au conseil ») posant dès lors la question de la sécurité des délibérés et incitant les membres à officier désormais à bulletin secret pour assurer l'anonymat de leurs prises de position (« C'est pour cette sécurité, pour notre propre sécurité qu'on fait tout à bulletin secret »). Ce type de dysfonctionnement place l'importance du secret des délibérés dans une perspective personnelle et institutionnelle de garantie de liberté des membres. À travers ces cas, le vote à bulletin secret apparaît comme qualité d'indépendance opérante, en ce qu'il permet tout à la fois une liberté et une sécurité dans la prise de décision.



*Les procès-verbaux*

Concernant les procès-verbaux, là encore, les manières d'agir sont différentes :

D'une part, certains procès-verbaux mentionnent le nom et les opinions des membres, donc les opinions dissidentes sont connues :

Dans le procès-verbal sont retranscrites les opinions, notamment les opinions les plus saillantes au cours de l'assemblée, et notamment, les personnes qui ont porté ces opinions-là. Puisque le PV revient devant le conseil pour adoption, donc celui qui considère que cela n'a pas été pris en compte, il va le soulever. Donc, le PV, c'est le moment de vérité au cours duquel l'assemblée examine les débats qui ont eu et la sincérité du PV par rapport aux débats. (ENQ\_8)

Dans ce cas, la connaissance des opinions est liée à une volonté de transparence et intervient comme un garde-fou pour les membres de s'assurer que leurs opinions ont bien été entendues et prises en compte. Un autre enquêté explique que ce principe le « rassure » (ENQ\_J). Il y va donc d'une qualité d'indépendance fonctionnelle interne, en lien avec la confiance des membres envers l'institution à rapporter avec précision et fidélité leurs opinions. Parfois, ce sont les membres eux-mêmes qui souhaitent que leur position dissidente apparaisse dans les procès-verbaux : « Il est arrivé des discussions extrêmement houleuses où j'étais dissident et j'ai demandé que le procès-verbal indique ma dissidence » (ENQ\_L).

D'autre part, certains procès-verbaux ne mentionnent que le vote majoritaire, les noms des membres n'étant alors pas associés à leur position respective :

C'est uniquement la position majoritaire qui est exprimée, il n'y a pas les voix dissidentes. Tous les noms des membres du conseil figurent. Ils sont obligés de signer, même ceux qui ne sont pas d'accord. Sur la totalité des membres, vous pouvez avoir certains qui sont d'accord et d'autres qui ne sont pas d'accord, mais à la fin, le nombre total des membres est indiqué parce qu'on se soumet à la majorité. (ENQ\_13)

On peut alors se demander si la logique exprimée ici repose sur les mêmes arguments des professionnels de justice qui défendent l'anonymisation des décisions juridictionnelles. La cohésion des membres du conseil semble l'emporter sur la transparence d'éventuelles dissidences, afin de souligner une décision assumée globalement. La question se pose de savoir si le procès-verbal est le seul élément qui établit la position du conseil le jour du délibéré ou si les positions des membres peuvent être connues d'une autre manière.

*La publicisation*

Concernant la publicisation, il apparaît que les conseils ont une position majoritaire sur le fait d'anonymiser le rendu public des décisions, qui prend plutôt la forme d'une absence de mention de la position individuelle des membres, comme garantie de l'indépendance de l'institution : « La décision,

c'est celle du conseil anonymement, donc ça, ça garantit l'indépendance » (ENQ\_6) ; « C'est vrai que le fait que ce soit montré comme des décisions qui sont de l'organe donne une certaine sécurité » (ENQ\_3). L'enjeu de l'indépendance se situe donc au niveau de la sécurité des membres, sécurité somme toute relative dans certains cas, puisque cet enquête précise par la suite qu'un justiciable qui en fait la demande peut avoir accès au détail de la décision. Par ailleurs, un autre enquête établit cette fois-ci un lien entre l'importance de l'anonymisation et la poursuite de sa carrière : « Oui, c'est une forme de garantie, il ne faut pas que mes collègues sachent qu'un jour j'ai voté pour telle révocation ou telle suspension. Parce que le mandat ne dure que trois ans, et après, on revient parmi nos pairs en tant que simple magistrat. » Ainsi, la sécurité des magistrats et la garantie de leur carrière sont les deux arguments identifiés dans les entretiens pour justifier la nécessité de cette pratique.

**« La décision, c'est celle du conseil anonymement, donc ça, ça garantit l'indépendance » (ENQ\_6) ; « C'est vrai que le fait que ce soit montré comme des décisions qui sont de l'organe donne une certaine sécurité » (ENQ\_3).**

À l'inverse, un autre point de vue est apparu sur le sujet en entretien sur le sujet. Un enquête explique que, même si pour le moment, seule la position générale du conseil est connue, un projet de réforme est à l'étude afin que les décisions du conseil soient affichées publiquement avec le détail des prises de position des magistrats sur le site, selon lui, pour plus « de clarté et de transparence ». Il explique que cette procédure peut avoir un impact sur la décision des membres :

Je pense qu'il vaudrait mieux le faire pour que chaque membre réfléchisse bien avant de voter, qu'il mette en avant l'intérêt de la justice et pas des intérêts personnels. [...] C'est ça qui est important, si les résultats sont affichés, je n'ai rien à craindre, je peux tout dire dedans et devant mes collègues. [...] Je vois cette situation d'un angle positif. Il vaut mieux que chaque membre réfléchisse bien avant de voter, avant de prendre une position.

Il est question ici de la responsabilité des membres dans leur prise de décision. Ce n'est pas la question d'une justice rendue au nom du peuple qui est en jeu, comme dans les juridictions, mais bien les ressorts individuels et personnels de jugement des membres en leur âme et conscience.

**Schéma 10 : Décisions du conseil : connaissance des positions des membres**



Au terme de cette approche du niveau fonctionnel, dans la perspective d'identifier les éléments qui favorisent ou limitent l'indépendance des conseils, en particulier pour prévenir les possibles influences ou en limiter les effets, voici les perspectives critiques qui nous ont semblé saillantes au regard des éléments issus des entretiens.

Le premier élément est qu'il apparaît que, dans la réalisation opérationnelle de leurs missions, les conseils sont dans un rapport de nature et de qualité variée avec les services de l'exécutif, mais qu'une nécessité de coopération régulière avec ces derniers s'impose (partage de ressources humaines et logistiques, transmissions d'informations, etc.) pour mener à bien les missions qui leur incombent. Ainsi, l'indépendance des conseils, traits d'union entre le judiciaire et l'exécutif, n'implique pas l'isolement ou l'affranchissement vis-à-vis de l'exécutif sur un plan opérationnel, mais plutôt le développement d'une collaboration définie et effective, d'autant plus saine que l'indépendance du

conseil est assurée. En outre, il paraîtrait indispensable, qu'à l'aube de réformes portant sur la justice et son fonctionnement – par là même susceptible d'emporter des effets souhaités ou imprévisibles en matière d'indépendance –, que l'autorité constitutionnelle instituée, que sont les conseils pour garantir l'indépendance, soit consultée de manière plus systématique et opérante.

Par ailleurs, protéger et garantir impliquent des possibilités de réaction, d'adaptation à des réalités sociales et politiques nouvelles. Dans un environnement dynamique, dans la limite de sa mission d'assistant du garant, un conseil indépendant semble devoir disposer des marges d'autonomie suffisantes sur le plan budgétaire pour garantir sa capacité à innover et à assumer des missions complémentaires, parfois ponctuelles. Se priver de cette capacité reviendrait à agir aujourd'hui avec les instruments d'avant-hier, toujours utiles, mais devenus insuffisants ou moins bien adaptés. La possibilité d'existence de ces marges d'action pour les membres semble être un enjeu fort d'illustration de l'indépendance des membres et donc de l'institution pour remplir son rôle.

Aussi, l'exploration fonctionnelle des qualités d'indépendance a conduit à interroger les modalités de structuration du travail collectif au sein des conseils. Concernant l'encadrement de la fonction des membres, la durée des mandats, très variable, apparaît comme corrélée à l'indépendance des conseils : sa longueur est associée à la possibilité de travailler sur le fond et à la capacité à faire évoluer les pratiques. À une exception près, cette durée est fixe et déterminée, ce qui apparaît comme un élément fondamental pour protéger l'indépendance du conseil, tant le risque d'une révocation peut être paralysant. Quand elle existe, la possibilité de renouvellement, conditionnée à la décision d'un tiers d'y procéder, pose la question des rapports avec celui-ci ainsi que celle des anticipations qu'elle peut induire ou des comportements qu'elle peut influencer dans l'exercice de l'office de membre.

Par ailleurs, la collégialité apparaît également comme un élément déterminant de l'indépendance des conseils. Elle s'inscrit dans les faits comme une disposition dont la nature et la qualité varient en fonction des différents rapports de force en présence selon l'équilibre de composition des conseils et de la personnalité des membres. Elle opère presque mécaniquement un effet de dilution d'éventuelles influences et de correction de possibles inclinations tant par l'effet de nombre que par l'obligation de motiver et d'argumenter sa position devant les autres membres. Préserver et renforcer le fonctionnement de la collégialité apparaît donc comme un élément central de l'indépendance des conseils. En ce sens, les facteurs institutionnels étudiés en première partie concernant la diversité des modes de sélection des membres, la présence de membres extérieurs, la présence ou non de l'exécutif peuvent s'inscrire comme un renforcement de qualité de la collégialité et donc de l'indépendance des conseils. Aussi, des mécanismes fonctionnels, comme l'organisation des tours de paroles, la recherche du consensus ou la connaissance ou non des positions individuelles, peuvent également contribuer à consolider le caractère indépendant du conseil à travers la neutralisation des influences

possibles – politiques ou professionnelles –, mais aussi par la force d'unité et de cohésion de la décision collective.

Enfin, le délibéré est le moment où se compose par le débat la somme des positions individuelles pour les ériger en une position institutionnelle derrière laquelle s'effacent les individus, parfois avec la crainte que cela puisse déresponsabiliser certains membres lorsque les positions ne sont pas connues. Décision de tous et de personne, la collégialité procure la force du collectif. Elle protège les membres par la liberté qu'engendre hors du conseil l'incertitude quant à leurs positions respectives. La participation de tiers à ce moment décisif, qui plus est d'autorités politiques, est décrite comme pouvant obérer la liberté de ce débat et s'avérer être un canal direct d'exercice d'une influence, qu'il conviendrait de fermer.

### **Indépendance des conseils Synthèse des qualités fonctionnelles**

- Maintenir et développer une coopération vertueuse avec l'exécutif pour la conduire des missions des conseils, dans le respect des prérogatives de chacun. (Partie 4. 1)
- Mesurer la qualité de l'indépendance des conseils à leurs marges d'action, à leur capacité à innover, à exercer des missions nouvelles leur permettant de jouer au mieux leur rôle d'assistant du garant dans un environnement mouvant. (Partie 4. 2)
- Garantir l'inaltérabilité de membres et proscrire toute possibilité de révocation par l'autorité de nomination ou par l'exécutif. (Partie 4. 3)
- Dans les conseils où les mandats sont plus courts, chercher à mesurer les effets possibles sur l'indépendance des conseils, en particulier dans leur capacité d'action et de transformation. (Partie 4. 3)
- Dans les conseils où les mandats sont renouvelables, chercher à mesurer les effets possibles sur l'indépendance des membres, notamment sur ceux induits pour l'obtention de ce renouvellement. (Partie 4. 3)
- S'assurer que les modalités d'exercice de la collégialité permettent une égalité et une liberté de parole, notamment par la neutralisation des biais d'influence dans les échanges. (Partie 4. 3)
- Garantir l'indépendance décisionnelle des membres par la préservation du secret des délibérés, en particulier par l'absence de représentants de l'exécutif. (Partie 4. 3)



## 5. LES QUALITÉS INDIVIDUELLES DES MEMBRES DES CONSEILS

Comprendre comment fonctionne l'indépendance des conseils de la magistrature judiciaire en tant qu'institution et en tant que groupe, c'est aussi s'interroger sur les acteurs qui travaillent au sein de la structure et qui composent ce groupe. Lors des entretiens, de nombreux enquêtés soulignent l'importance de l'indépendance personnelle des membres, soulevant cette idée que, *in fine*, le dernier rempart de l'indépendance de l'institution serait l'éthique de l'individu confronté à ses choix. La démarche sociologique, à travers cette approche qualitative, permet d'étudier ces qualités d'indépendance personnelles du point de vue des individus. Comment trouve-t-elle son fondement dans les dispositions personnelles de valeurs, de choix, de motivation ? Comment est-elle encadrée et reçue au sein de l'institution ? Comment est-elle éprouvée dans l'exercice des missions qui leur incombent (prise d'initiatives, prise de position, réaction face à des atteintes éventuelles, etc.) ? Mais aussi, comment l'institution elle-même participe-t-elle à renforcer ou à fragiliser ce sentiment d'indépendance personnelle ?

Lors des entretiens, de nombreux enquêtés soulignent l'importance de l'indépendance personnelle des membres, soulevant cette idée que, *in fine*, le dernier rempart de l'indépendance de l'institution serait l'éthique de l'individu confronté à ses choix.

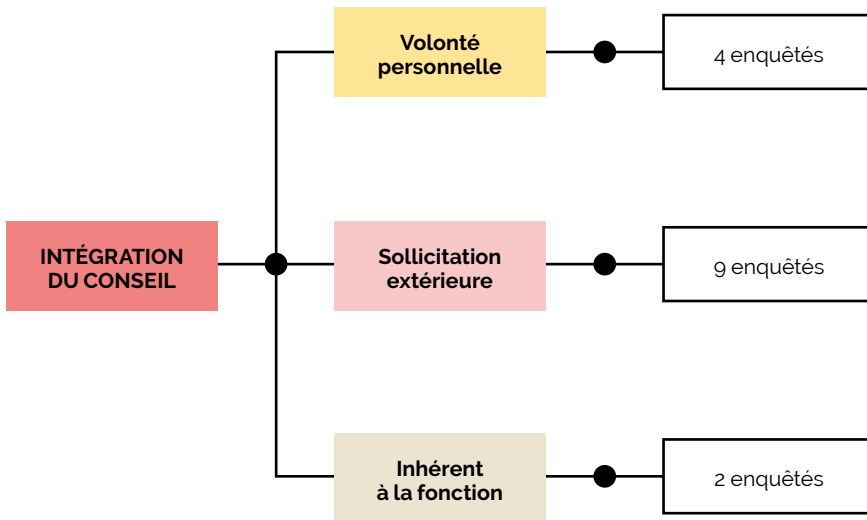
### 1.— Chemins d'intégration et motivations des membres

Tout d'abord, il s'agit d'interroger les chemins d'intégration des membres au sein des conseils et les motivations qui y sont liées. En effet, les projections et les représentations qu'ont les enquêtés de l'institution peuvent impacter la façon dont les individus perçoivent leur rôle dans l'institution, leur engagement au sein de celle-ci et la manière qu'ils ont d'incarner leur indépendance.

## 1.1 État des lieux des chemins d'accès aux conseils

Les entretiens permettent d'identifier trois voies d'accès aux conseils : soit c'est une prérogative inhérente à leur fonction professionnelle, soit c'est une volonté et une initiative personnelle, soit leur intégration a été impulsée par une sollicitation extérieure.

**Schéma 11 : Chemins d'intégration des conseils**



Ce sont les cas d'intégration par un mécanisme de sollicitation extérieure, voie d'intégration dominante chez les personnes entendues (9 personnes sur 15), qui sont étudiés ici. En effet, il semble que la plupart des membres n'ont pas initialement envisagé d'intégrer l'institution, certains d'entre eux ont même parfois décliné une première proposition avant d'accepter de s'y investir lors d'une seconde sollicitation :

La première fois que l'on m'a proposé, j'ai dit non. Parce que c'est quand même accéder à un cénacle un peu particulier. [...] Et puis, ensuite, c'est vraiment se trouver dans le réacteur institutionnel de la magistrature à certains égards et ça n'allait pas de soi non plus pour moi, je ne m'y voyais pas forcément. (ENQ\_A)

Le « cénacle » évoqué renvoie à une forme d'entre-soi, un cercle restreint et savant, où il peut ne pas être aisé de se sentir à sa place. La question que pose ce témoignage est à la fois celle de la non-projection professionnelle au sein du conseil et celle de la perception très institutionnelle que les enquêtés ont de l'organe. Si les membres témoignent aujourd'hui de l'aspect positif et riche de leur expérience présente ou passée au sein des conseils, certains expliquent par exemple ne pas avoir eu à la base cette ambition, car ils aimaient être dans le contentieux et étaient attachés à leurs fonctions juridictionnelles. Ces



témoignages soulignent l'écart de perspective entre leur situation actuelle en tant que membre et leurs projections initiales. Un autre enquêté explique par exemple lui aussi n'avoir « jamais eu un rêve fou » (ENQ\_N) d'intégrer le conseil.

Ainsi, l'optique d'intégrer un conseil ne relève, pour certains membres, ni d'une projection ni d'une ambition personnelle. Les forces qui ont conduit les enquêtés à y travailler se sont construites dans le temps, elles ne sont pas le reflet d'une vocation ou d'un idéal professionnel, mais le fruit d'une conjonction entre une disposition personnelle (curiosité, enthousiasme, évolution, etc.) et une opportunité professionnelle. Il serait intéressant de poursuivre ce fil réflexif en questionnant l'impact que peut avoir cette non-projection initiale sur les qualités d'indépendance des membres et comment se fait finalement cette intégration au sein de l'institution en termes d'adhésion au projet du conseil, d'insertion dans le groupe ou encore de valeurs partagées avec l'organe et avec les autres membres.

Outre des critères objectifs, combinés à des qualités professionnelles, éthiques ou morales, l'entrée des enquêtés au sein des institutions tient à des facteurs institutionnels, fonctionnels et relationnels parfois concomitants :

- le facteur institutionnel est principalement d'ordre conjoncturel, il s'exprime par exemple par un renouvellement de mandat, par un manque de candidature sur certains postes ou par un besoin de représentativité. Un enquêté explique que c'est le « hasard » qui l'a amené à entrer au conseil : du fait d'un manque de candidats dans sa juridiction, il a été sollicité par sa hiérarchie pour se présenter ;
- le facteur fonctionnel se traduit quant à lui par une volonté, par exemple, de développer certaines missions qui justifient la recherche d'un certain profil de membres : « Ce qui nous a amenés à ça : une volonté de densifier, d'avoir des juristes à la tête de cet organisme, la volonté de faire front à des défis technologiques et des mutations » (ENQ\_F) ;
- le facteur relationnel enfin tient à des affinités entre les enquêtés et les autorités. Un enquêté rapporte le fait qu'être « en bons termes » avec certaines personnes haut placées dans la hiérarchie a été, le concernant, un facteur de sélection.

Ces premières analyses soulignent tout d'abord que, pour un certain nombre d'enquêtés, l'institution ne fait pas partie des projections professionnelles initiales ; ensuite, qu'il n'y a pas un seul chemin tracé pour investir la fonction de membre d'un conseil ; enfin, que cette intégration est la résultante de qualités professionnelles (parcours, expérience, profil) et de facteurs exogènes (institutionnels, fonctionnels, relationnels). Une fois ces constats établis, il semble intéressant de plonger plus en profondeur dans ces voies d'accès en étudiant les motivations et les valeurs propres aux membres et sur lesquelles repose leur intégration au sein des conseils.

Pour un certain nombre d'enquêtés, l'institution ne fait pas partie des projections professionnelles initiales ; ensuite, qu'il n'y a pas un seul chemin tracé pour investir la fonction de membre d'un conseil ; enfin, que cette intégration est la résultante de qualités professionnelles (parcours, expérience, profil) et de facteurs exogènes (institutionnels, fonctionnels, relationnels).

## 1.2 Motivations des membres à œuvrer au sein d'un conseil

L'analyse des motivations permet d'appréhender les qualités d'indépendance des conseils par le biais des dispositions personnelles des membres. En effet, questionner l'indépendance des organes, c'est interroger aussi l'indépendance de leurs membres à travers leur sentiment d'adhésion à l'institution. Examiner les motivations des enquêtés, c'est aussi chercher à comprendre le sens qui est donné à leur travail et à leur fonction. Le sens est un moteur subjectif, à la fois évolutif et contextuel. Il est un processus dynamique, jalonné de nuances, qui peut rendre difficile l'analyse de son appréhension globale. Il peut être envisagé comme une orientation de vie, mais il porte également en lui la question de la signification, que ce soit à travers des valeurs, des attentes ou des idéaux mis à l'œuvre par l'individu au sein de son travail. L'exploration des motivations est une manière de questionner, de manière préliminaire, le sens que les enquêtés donnent à leur fonction au sein de l'institution. Comme l'explique Violaine Roussel, « les croyances et les représentations font en effet agir les magistrats, elles s'inscrivent dans la chaîne causale dont émergent les pratiques, en étant socialement produites et productrices d'action. Elles sont ce dont les acteurs témoignent quand ils donnent leurs "raisons pour agir" et elles s'offrent ainsi comme un point d'entrée pour le sociologue dans l'analyse des pratiques<sup>68</sup> ».

Nous pouvons observer et catégoriser trois types de motivations au sein des entretiens, liées à la fois aux situations de vie, aux représentations de l'organe et de la justice, exposées par les enquêtés : une motivation d'*engagement*, une motivation de *loyauté* et une motivation d'*évolution*. Ces trois types de motivations ne sont pas exclusifs, ils peuvent coexister au sein des parcours des enquêtés et se nourrir mutuellement.

68. Violaine Roussel, « Les changements d'éthos des magistrats », dans Jacques Commaille et Martine Kaluszynski (dir.), *La Fonction politique de la justice*, 2007, Paris, La Découverte, p. 27.

### Une motivation d'engagement

Cette motivation porte en elle des espoirs de transformation sociale au travers des missions du conseil. Elle s'inscrit dans une dimension sociétale et revêt un caractère dynamique qui s'exprime par une volonté d'action. Cette motivation repose sur une vision politique de l'organe comme levier de transformation. Il s'agit là d'une portée plus existentielle sur le sens de la justice et d'une volonté d'œuvrer au bon fonctionnement et à l'évolution du système. Cette volonté de transformation peut avoir trait au conseil lui-même. Un des enquêtés rapporte alors qu'il était « fasciné par cette nouvelle institution » lors de son entrée au conseil et explique :

On nourrissait plein d'espoirs, l'espoir d'une dépolitisation dans les nominations, et puis l'espoir d'une institution qui allait travailler pour restaurer la confiance et qui allait être, du moins, c'est ce que j'imaginais un centre aussi d'excellence. [...] Donc, j'espère pouvoir y apporter le meilleur. Voilà d'où vient cette motivation. C'est à la fois un immense honneur, mais surtout une grande joie. (ENQ\_M)

Ces propos traduisent le fort enthousiasme que suscite le conseil pour certains et la haute estime que l'enquêté place en l'institution. La motivation repose sur un idéal affirmé de son pouvoir de transformation et de son impact sur la société civile à travers l'ambition d'une confiance retrouvée. Pour d'autres enquêtés, leur motivation s'inscrit dans un cercle plus large que celui du conseil et se traduit à l'égard du corps de magistrature :

Nous avions des motivations... c'était d'abord le renforcement des capacités des magistrats, c'était un de nos objectifs prioritaires. Le respect de l'éthique et de la déontologie en était un autre. La justice était rendue de façon un peu disconvenante, et nous avons estimé que, si nous venions là, nous pouvions faire pour le respect de l'éthique et de la déontologie pour les magistrats, comment se mettre à l'abri de la corruption et de tous les phénomènes qui sont de nature à distraire les magistrats de leurs lignes de rendre une justice impartiale et équitable. (ENQ\_I)

La motivation s'exprime ici par un sentiment animé de justice en lien avec l'idée de combat qui est présente avant même l'intégration du conseil. Les objectifs sur lesquels repose la motivation de l'enquêté sont clairement définis : la formation des magistrats et la lutte contre la corruption à travers un renforcement de l'éthique et de la déontologie. Son engagement repose sur des valeurs d'impartialité et d'équité de la justice. L'enquêté se positionne en protecteur du corps, dans une dynamique de défense des magistrats.

Un sentiment d'injustice peut être à l'origine de la motivation. Un enquêté explique par exemple son « horreur de l'injustice » après avoir assisté à des affectations arbitraires contre lesquelles il avait pris position. Il souligne que ces pratiques vont à l'encontre de sa « vision du conseil supérieur indépendant ». Quand l'occasion s'est présentée à lui d'intégrer le conseil, il raconte ne pas « avoir hésité » à présenter sa candidature. Dans son récit, l'enquêté exprime sa détermination à agir « positivement » sur le système de l'intérieur : « Je me disais que c'était aux magistrats d'abord de faire évoluer ça, avant les politiques, il fallait le faire en interne, en étant membre du conseil, en contribuant à rendre

les décisions plus objectives. » Enfin, la force d'engagement de cet enquêté se traduit par une disposition à faire passer le bien commun avant sa propre condition personnelle, en dépit d'éventuels risques :

Je pense que, quand on prend certains engagements, on assume. Par exemple, moi, je ne me faisais aucune illusion [sur ma carrière], ça, je le savais, mais pour moi, ce n'était pas ça le plus important. Le plus important, c'était de contribuer à l'amélioration du fonctionnement du conseil. [...] C'est un combat que les gens devaient quand même mener, même s'il y a les risques de représailles. (ENQ\_E)

Il ressort de ce verbatim une dimension héroïque dans la motivation à œuvrer pour le conseil et plus largement pour une justice indépendante et transparente. Enfin, un autre enquêté souligne le caractère « politique » du conseil comme enjeu de motivation. Intégrer le conseil, c'est intégrer, pour lui, un organe de pouvoir au sein de la société qui permet d'agir sur la cité : « C'était surtout ça l'intérêt que j'ai vu et que j'ai compris, c'est que le conseil est au cœur des enjeux de gestion de pouvoir, de gouvernance de la cité. Ce n'est pas qu'une assemblée où on donne des avis sur la nomination des magistrats, c'est un enjeu politique » (ENQ\_G). La motivation se traduit par une volonté de changer le système de l'intérieur, ces propos replacent l'enjeu politique du conseil dans une vision qui dépasse le seul domaine judiciaire et témoigne d'une motivation fondée sur un sentiment d'utilité sociale.

Dans ces différents cas, le conseil apparaît comme un outil permettant aux enquêtés de donner corps à leur engagement. Les récits soulignent l'intérêt social et la cohérence éthique comme agents du sens dans la projection au sein de l'institution. Ils mettent en avant les forces motrices qui poussent les enquêtés à investir cette nouvelle mission, à travers une adhésion aux ambitions et missions des conseils.

**Le conseil apparaît comme un outil permettant aux enquêtés de donner corps à leur engagement. Les récits soulignent l'intérêt social et la cohérence éthique comme agents du sens dans la projection au sein de l'institution.**

Cette analyse est à considérer dans les limites de la méthode de récolte d'information, dans le sens où il peut être difficile de recueillir des propos mentionnant des motivations moins nobles que ce soit pour eux-mêmes ou pour les autres membres. Néanmoins, ces motivations invitent à questionner un lien de corrélation qui pourrait exister entre la qualité d'engagement des membres et la protection de l'indépendance de l'institution : dans quelle mesure ces dispositions personnelles de combat ou de résistance, sont ensuite

mobilisées dans l'exercice des missions au sein des conseils ? En effet, nous pouvons supposer que défendre l'institution, c'est se défendre soi en tant que professionnel (dimension professionnelle), en tant que corps (dimension collective) et en tant que citoyen (dimension sociétale). La qualité de l'indépendance des conseils pourrait alors résulter de la combinaison de ces trois sources de motivation. Enfin, il serait intéressant de voir si la motivation à briguer un mandat, pour les membres dont l'intégration est liée à une volonté personnelle, se traduit ou non par un engagement plus fort au sein du conseil.

**Ces motivations invitent à questionner un lien de corrélation qui pourrait exister entre la qualité d'engagement des membres et la protection de l'indépendance de l'institution : dans quelle mesure ces dispositions personnelles de combat ou de résistance, sont ensuite mobilisées dans l'exercice des missions au sein des conseils ?**

### **Une motivation de *loyauté***

Cette motivation repose sur des ressorts personnels de redevabilité et de devoir, entre autres vis-à-vis des pairs. Un membre explique par exemple que ce qui l'a motivé et encouragé dans cette fonction « c'est la confiance que le Premier président [lui a] accordée » (ENQ\_J). La motivation s'inscrit dans une dimension intime de responsabilité ; il s'agit là d'une force qui « oblige ». La confiance témoignée par ses pairs transcende les propres envies et ambitions professionnelles de l'enquêté qui continuait à se projeter dans le contentieux. L'obligation revêt ici un caractère moral qui met l'individu dans une situation qui n'est pas celle qu'il aurait de prime abord choisie. La motivation repose aussi sur un sentiment de reconnaissance, comme en témoigne cet autre enquêté lorsqu'il explique sa motivation à intégrer le conseil : « J'ai pensé quand même, en remerciement pour ce que m'a donné ce pays » (ENQ\_F). Ainsi, la motivation de loyauté traduit chez les enquêtés des dispositions de dévouement et de droiture à l'origine de leur intégration. Enfin, cette obligation peut également être du ressort légal, d'un devoir institué, comme pour les membres qui le sont devenus par un engagement inhérent à leur fonction : « C'est l'effet de la loi. Je ne savais pas quand ça commencerait, je ne savais pas quand ça finirait, mais je savais que ça allait arriver. »

### **Une motivation d'évolution**

Cette motivation est liée à une volonté de développement professionnel. Elle repose sur une dynamique d'ouverture et de progression dans la pratique professionnelle. Un enquêté raconte ainsi : « Je suis arrivé à un moment de ma vie où je considérais que le droit était passionnant, mais que je pouvais

passer un petit peu à autre chose [...] c'était peut-être le moment de m'engager dans quelque chose de constructif » (ENQ\_F). D'autres enquêtés rapportent un intérêt, une curiosité pour la découverte d'un nouvel environnement de travail : « Quand on arrive [à un certain âge], après tout, appartenir à un organe de régulation de la magistrature, c'est pour un [professionnel du droit], *a priori*, une tâche intéressante » (ENQ\_O). La motivation professionnelle intervient à un moment spécifique dans les parcours biographiques des enquêtés où ils mettent en questionnement leur rapport au travail et leurs ambitions. Intégrer le conseil devient une étape qui ouvre de nouveaux horizons (« ça correspondait à un moment de ma vie professionnelle où je me demandais ce que j'allais faire ensuite » – ENQ\_15). L'intégration du conseil repose donc sur une motivation (prendre de la hauteur, accord avec ses engagements), une temporalité (moment de vie professionnelle en questionnement) et une opportunité (proposition qui est faite de se présenter). Ces exemples témoignent d'une volonté pour les enquêtés d'appréhender différemment le milieu dans lequel ils évoluent, d'avoir une perception plus globale, plus réflexive et de donner corps autrement à leurs pratiques. Cette dynamique de motivation s'inscrit dans un repositionnement qui leur permet de réajuster le sens au travail, à travers une nouvelle impulsion professionnelle en lien avec l'évolution de leurs aspirations.

Au regard des entretiens, intégrer le conseil semble être le fruit des décisions construites dans le temps, d'un engagement réfléchi et assumé en responsabilité. La motivation des enquêtés peut être perçue comme un espace où se façonnent une expérience et une perception personnelle de l'engagement chez les individus, à travers des sentiments d'injustice, d'utilité sociale ou encore de loyauté. Ces valeurs placent les enquêtés dans des attentes ciblées et exigeantes vis-à-vis du conseil. Cette adhésion à l'institution – projective dans un premier temps –, à ses missions et à ses ambitions, peut être envisagée comme une protection de son indépendance. En effet, de ces attentes peut découler une volonté de faire en sorte que ces organes fonctionnent de la manière la plus transparente, équitable et indépendante possible, car c'est là où se situent leurs propres valeurs. L'engagement, la droiture ou encore l'épanouissement professionnel peuvent être perçus comme une promesse ou un contrat moral qui lie les membres à l'institution : pour que ces valeurs personnelles puissent s'épanouir, ils doivent pouvoir les porter au sein de l'institution. S'agissant de la vérification *a priori* de ces facteurs, la possibilité d'examiner ces qualités présenterait un intérêt indéniable, mais qui dépend très largement des processus de nomination. Ces analyses apparaissent comme des éléments qui pourraient être intégrés à une réflexion déontologique au sein des conseils afin de développer ces valeurs en leur sein.

La motivation des enquêtés peut être perçue comme un espace où se façonnent une expérience et une perception personnelle de l'engagement chez les individus, à travers des sentiments d'injustice, d'utilité sociale ou encore de loyauté. Ces valeurs placent les enquêtés dans des attentes ciblées et exigeantes vis-à-vis du conseil.

L'analyse de ces différents types de motivation permet de penser la qualité de l'indépendance des conseils, à savoir de quoi elle se nourrit et ce qui pourrait la renforcer. Ainsi, questionner le lien d'adhésion entre des membres et la structure au sein de laquelle ils officient peut renseigner sur le sens de l'engagement qui y est investi pour assurer sa protection. La pluralité des motivations à intégrer les conseils renforce et assoit leur légitimité par la force de convergence de valeurs et de visions partagées autour d'un projet, et ce, en dépit des aspirations individuelles diverses. La finalité désirée par les membres repose sur des aspirations existentielles d'œuvrer pour le bien commun, ce qui engage une responsabilité. De ce point de vue, les motivations d'engagement, de loyauté ou d'évolution des membres à intégrer les conseils, peuvent intervenir comme des facteurs participant à défendre l'indépendance de l'institution.

## 2.— Déontologie et discipline des membres

Étudier les qualités d'indépendance des membres au sein des organes, c'est également considérer l'encadrement qui participe à garantir et à façonner cette indépendance personnelle. Cette partie examine dans cette optique la déontologie des membres, les codes, règles ou principes mis en place au sein des organes pour définir et accompagner la conduite des membres et leur discipline dans l'exercice de leurs fonctions. Ici, les qualités fonctionnelles et personnelles se construisent dans un mouvement réciproque : l'encadrement de l'institution agit sur les individus (unification, contrôle collectif) et les dispositions et comportements individuels impactent le fonctionnement de l'organe (évolution des textes et des pratiques).

### 2.1 Encadrement de la déontologie

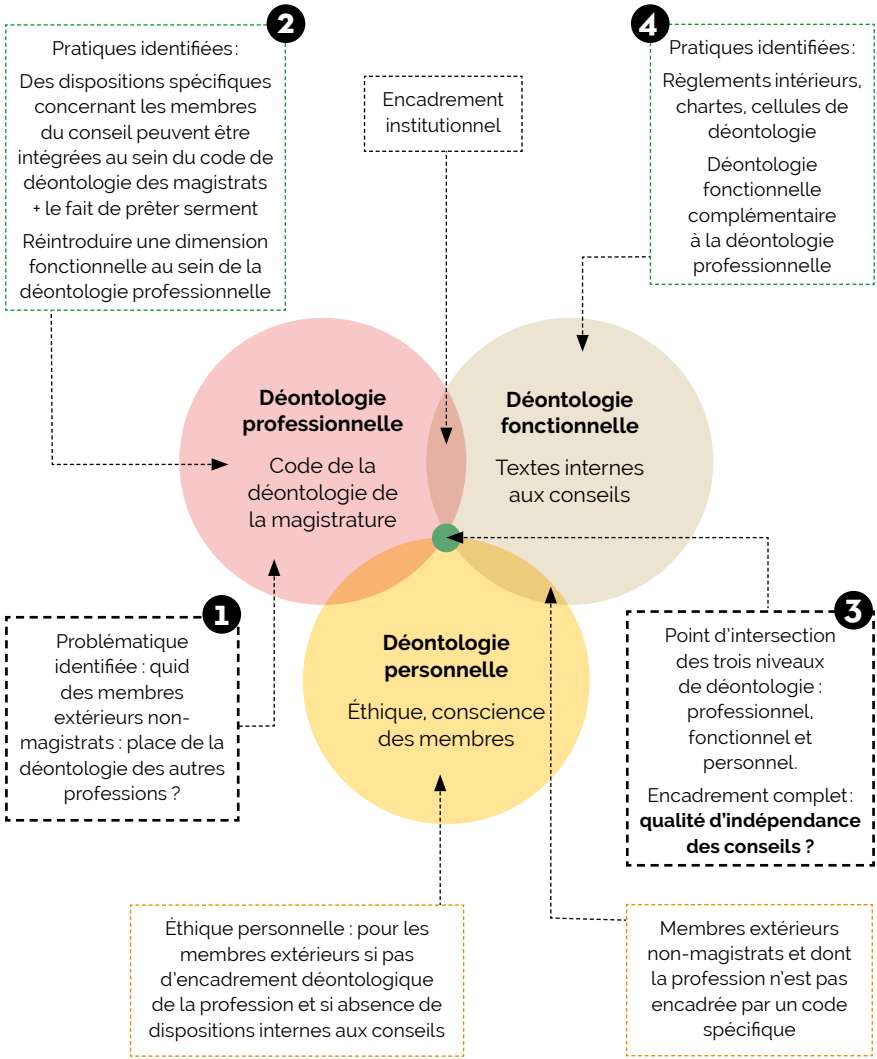
L'encadrement déontologique au sein des conseils repose tout d'abord sur la déontologie du corps d'origine des membres. Cette pratique est liée à la composition de certains conseils constitués uniquement de magistrats. La déontologie des membres se confond avec celle de la profession exercée. Cependant, l'ouverture des conseils à des membres extérieurs pose la question de leur encadrement déontologique au sein de l'institution. S'il n'en existe pas, alors la déontologie de membres extérieurs repose soit sur des règles spécifiques à

leur profession (avocats, journaliste, etc.), soit sur leur seule éthique personnelle. Ainsi, l'enjeu soulevé est celui du bien-fondé d'une éventuelle unification de la déontologie pour tous les membres des conseils, à savoir comment celle-ci peut participer à la construction d'une « identité déontologique » de groupe qui serait un levier supplémentaire pour renforcer l'indépendance de l'institution.

Les entretiens conduisent à distinguer trois niveaux de pratiques déontologiques au sein des conseils : une pratique déontologique « professionnelle » qui repose uniquement sur des principes liés à l'ordre judiciaire et à la profession de magistrat ; une pratique déontologique « fonctionnelle » qui repose sur des règles spécifiques destinées aux membres des conseils, qu'ils soient magistrats ou non ; et une pratique déontologique « personnelle » inhérente à la conscience, à la morale et à l'éthique même des membres. Ces niveaux de pratiques déontologiques ne sont pas exclusifs, ils peuvent être concomitants et se combiner entre eux.



Schéma 12 : Niveaux d'encadrement de la déontologie des membres au sein des conseils



**1 Encadrement déontologique basé sur le statut de la magistrature**

Les entretiens mettent en lumière des conseils où l'encadrement déontologique des membres repose uniquement sur le statut de la magistrature. « Nous avons, en fait, la déontologie des magistrats et systématiquement nous sommes soumis à cette déontologie » (ENQ\_1) ; « Nous nous sommes employés à développer un manuel d'éthique et de déontologie à l'usage de tous les magistrats, y compris les membres du conseil. Il n'y a pas de prescription spéciale pour les membres du conseil, ils sont soumis aux mêmes textes que tous les autres

magistrats, c'est le statut de la magistrature » (ENQ\_5). Ainsi, le socle déontologique opérant au sein des organes semble être d'abord celui d'une déontologie professionnelle. Un enquêté explique que le code de déontologie « [met] noir sur blanc des choses que l'on sait de façon un petit peu immanente par sa propre morale » (ENQ\_3). La vertu de l'encadrement est alors d'apporter un « référentiel », une clarté sur la ligne de conduite à tenir. Il a pour but de donner corps collectivement et officiellement à des valeurs personnelles en les inscrivant à la connaissance de tous et permet que la déontologie ne repose pas uniquement sur la seule éthique individuelle.

Dans certains cas, des dispositions particulières aux conseils sont présentes dans le code de déontologie judiciaire. Cependant, les mentions relatives au conseil ne concernent pas la déontologie des membres, mais le fonctionnement général du conseil : « Il n'y a pas de règlement intérieur, et ça aussi, c'est un problème. Il y a juste le statut du conseil, un texte qui régleme le fonctionnement et l'organisation du conseil » (ENQ\_13). Ici, la déontologie des membres repose donc uniquement sur le code déontologique de la magistrature, auquel s'associe la conscience personnelle des membres, socle de toute éthique : « C'est la même que la déontologie judiciaire, et surtout, c'est la conscience de chaque juge » (ENQ\_14).

De plus, les textes de déontologie présentent un caractère évolutif. Un enquêté rapporte ainsi la dynamique vertueuse de réactualisation prévue par le conseil :

Nous avons intégré au code de déontologie une disposition qui dit [qu'] il doit y avoir un examen du corps de texte et un débat, ou, en tout cas, une réflexion, pour savoir si effectivement des modifications, des améliorations doivent être apportées au code de déontologie. [...] Si le code évolue, bien évidemment, parallèlement, l'évolution de l'attitude évoluera aussi. S'il s'avère qu'une nouvelle attitude qu'on n'avait pas prise en considération, une nouvelle activité peut être considérée comme quelque chose de déviant d'un point de vue déontologique, si c'est introduit dans le code de déontologie, bien évidemment, on devra s'y soumettre. (ENQ\_F)

Ainsi, la théorie et la pratique déontologique se nourrissent mutuellement, la première guidant la seconde, et la seconde influençant la première. Il y a donc un mouvement réciproque dynamique qui peut être considéré comme une qualité d'indépendance fonctionnelle en ce sens que la pratique, issue du vécu des membres, fait évoluer des textes au plus près des réalités du terrain.

Cet encadrement déontologique « professionnel » tel qu'il est présenté laisse cependant de côté un impensé, celui de la conduite des membres extérieurs. En effet, dans le cas où un conseil aurait une composition mixte, nous pouvons questionner les dispositions sur lesquelles les professionnels non-magistrats peuvent s'appuyer pour accompagner et réglementer leurs comportements. Un enquêté l'explique :

Nous, on a un code de déontologie des juges. Il y a des membres du barreau, des membres de la chambre des notaires, ils ont leur propre code de déontologie. [Un

autre membre] a son code de déontologie, mais, lorsqu'elle n'est pas certaine que son code de déontologie s'applique, ça, c'est une tout autre question juridique. Mais non, il n'y a pas de contrôle du comportement, disons ça comme ça, des membres du conseil. Il n'y a pas d'organisme de contrôle.

Que les conseils conçoivent la déontologie comme une inspiration ou comme un ensemble de prescriptions, elle est, par son existence même et par les questionnements qu'elle suscite, un instrument important de l'affirmation de l'indépendance individuelle. Face à la diversité des situations concrètes de membres, qui, pour l'essentiel, continuent à exercer leur profession d'origine, cette hétérogénéité, si elle n'est pas analysée, peut laisser place à des fragilités en matière d'indépendance.

**Que les conseils conçoivent la déontologie comme une inspiration ou comme un ensemble de prescriptions, elle est, par son existence même et par les questionnements qu'elle suscite, un instrument important de l'affirmation de l'indépendance individuelle.**

## **2** Intégration de la déontologie des membres au sein du statut de la magistrature

Dans certains conseils, même s'il n'existe pas de texte interne spécifique pour la déontologie des membres, parfois des dispositions liées aux membres du conseil sont inscrites directement dans le statut de la magistrature :

La loi nous faisait obligation de créer un code d'éthique et déontologique en ce qui concerne la fonction judiciaire et le rendait extensible aux membres du conseil. [...] Ce code de déontologie a une première partie qui a trait à la déontologie des juges, et ensuite une deuxième partie pour la déontologie des membres, spécifiquement des membres du conseil. Dans cette partie qui a trait à la déontologie et à l'éthique des membres, il y a une seule disposition qui permettrait la révocation, qui serait justement un manquement grave évidemment. (ENQ\_3)

Ici, la déontologie des membres est une préoccupation légalement instituée. La déontologie « fonctionnelle » (au sens de la fonction de « membre ») trouve sa place au sein de la déontologie professionnelle de la magistrature. C'est une première manière de penser une forme de cohésion déontologique au sein des institutions.

Une autre pratique très structurante est apparue au cours des entretiens, il s'agit du serment à prêter lorsque l'on devient membre. Un enquêté rapporte ainsi : « Dans le code de déontologie des magistrats, vous allez remarquer qu'il y a un serment propre aux membres du conseil. À partir de ce serment,

c'est ce qui peut garantir leur indépendance et leur travail au sein du conseil » (ENQ\_14). Un autre enquêté souligne la valeur performative de ce serment. C'est à partir de cette pratique que l'individu est institué officiellement comme pouvant siéger en tant que membre du conseil :

Nous, nous avons prêté serment. Moi, comme mon suppléant, on a prêté serment. [...] On avait un collègue qui était en voyage, il est titulaire, mais il n'a pas pu prêter serment, donc il ne prenait pas part à nos réunions. C'est son suppléant qui a prêté serment qui venait aux rencontres. Maintenant, il a prêté serment et il a pu nous rejoindre. (ENQ\_1)

Ces propos soulignent que le code de déontologie de la magistrature seul ne suffit plus à penser la déontologie au sein du conseil, dont l'entrée est conditionnée par une pratique commune à tous les membres, magistrats ou non. Ainsi, le serment prêté fait office d'unification déontologique fonctionnelle des membres. Il institue les individus comme un groupe à part entière, et ce, au-delà de leurs professions respectives. Cette pratique du serment renvoie également à l'idée d'un rituel auquel il convient de se soumettre pour intégrer l'organe ou, comme l'énonce Pierre Bourdieu, d'« un rite d'institution » qui consacre et légitime : « acte de magie sociale, le rite d'institution doit son efficacité symbolique au fait qu'il signifie à un homme ce qu'il est et ce qu'il a à être<sup>69</sup> ». Ainsi, le serment au sein des conseils en tant que rite de passage requiert une fonction sociale qui assigne, à la vue de tous, le membre à une nouvelle qualité, à une nouvelle compétence, et lui « [impose] un droit d'être qui est un devoir être (ou d'être)<sup>70</sup> ». Le serment signifie aux membres, au-delà de ce qu'ils sont désormais, comment ils doivent se comporter, « l'indicatif » étant dans ce cas un « impératif<sup>71</sup> ». Ainsi, la personne investie de son serment se sent intimée d'être conforme aux comportements attendus et aux représentations de la fonction, mais aussi d'être à la hauteur de sa fonction. On peut alors se demander si le serment n'intervient pas comme un mécanisme à la fois de consécration et d'obligation des qualités d'indépendance des membres.

**Le serment prêté fait office d'unification déontologique fonctionnelle des membres. Il institue les individus comme un groupe à part entière, et ce, au-delà de leurs professions respectives. Cette pratique du serment renvoie également à l'idée d'un rituel auquel il convient de se soumettre pour intégrer l'organe.**

69. Pierre Bourdieu, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*, « Rites et fétiches », 1982, vol. 43, p. 59.

70. *Ibid.*, p. 60.

71. *Ibid.*, p. 60.

Même si cette pratique agit comme une première étape dans la considération des membres en tant qu'unité de groupe, indépendante et particulière, il serait intéressant pour aller plus loin d'étudier la matérialité de ce serment, de voir en quoi il consiste et ce qu'il revêt spécifiquement. Cela permettrait de comprendre dans quelle mesure sa portée, au-delà de son caractère symbolique, néanmoins structurant socialement, peut définir un cadre pratique spécifique.

### 3 Institution d'un cadre déontologique propre aux membres des conseils

Dans d'autres conseils, la déontologie des membres est clairement officialisée par un texte. L'encadrement de leur conduite repose alors sur trois piliers : des principes déontologiques professionnels (statut de la magistrature), fonctionnels (texte interne aux conseils) et en dernier lieu personnels (sa propre conscience). Un enquêté explique plus précisément :

D'abord, chaque magistrat en tant que tel est soumis au code de la déontologie des magistrats. Et après, pour ce qui régit les magistrats membres du conseil, on a un règlement intérieur qui organise en même temps le fonctionnement du conseil, les sessions du conseil, mais également les obligations inhérentes aux magistrats dans l'exercice de leurs fonctions durant leur mandat. [...] On a tenu à faire écrire ça noir sur blanc pour éviter, par exemple, que des membres du conseil, en raison du pouvoir que nous avons – parce que gérer la carrière, c'est quand même assez de pouvoir –, exercent des pressions envers leurs pairs, des harcèlements, des pressions de quelque nature que ce soit. Donc, il faut que ce soit écrit noir sur blanc que l'on doit avoir une bonne moralité dans l'exercice que ce soit au sein ou en dehors l'institution. (ENQ\_10)

Ces propos laissent entrevoir une attention particulière portée à la fonction de membre du conseil. Certains organes ont ressenti le besoin de formaliser une déontologie propre, ce qui peut laisser à penser des insuffisances dans la seule déontologie professionnelle. Ces principes internes à l'institution participent à la création d'une identité collective qui s'exprime en dépit des professions et des dispositions personnelles des membres. La fonction de cet encadrement interne pourrait revêtir un caractère fédérateur au-delà d'une fonction strictement prescriptive. Il serait dès lors intéressant de voir dans quelle mesure ces textes agissent comme des vecteurs d'unification des membres, à savoir créer du semblable au sein de la multiplicité des profils des membres (âge, expériences, professions, visions, etc.), élaborer une culture déontologique commune aux membres réunis autour de valeurs et de principes internes partagés :

On a aussi [des membres extérieurs] qui n'ont pas spécialement cette déontologie dans leurs règles de fonctionnement. On n'est pas composé uniquement de professions réglementées, donc il était important de rappeler cela. Et, par exemple, [lors de la première réunion, le président a] remis ce code de déontologie et [a] passé en revue les différents principes qui sont vraiment des principes classiques d'impartialité, de loyauté à l'institution, de bonne foi. Des choses classiques, mais des normes de comportement qui, en théorie, devraient nous prémunir. (ENQ\_6)

La volonté est donc de recréer un socle commun, basé sur des valeurs fondamentales, qui puisse être entendu et partagé par tous. Au-delà d'une fonction morale, la prescription déontologique interne aurait alors une fonction sociale régulatrice et fédératrice au sein des conseils. Par ailleurs, nous pouvons nous demander si, au-delà de la diversité des profils des membres, ce n'est pas également la diversité des missions des conseils qui favoriserait l'adoption d'un code interne, la déontologie du code de la magistrature ne suffisant peut-être plus à couvrir des activités spécifiques aux institutions. Dans cette optique, il serait intéressant d'étudier de plus près les textes de cet encadrement déontologique fonctionnel afin de voir dans quelle mesure ils reposent sur des fondements complémentaires à ceux que l'on peut retrouver dans le code judiciaire : se nourrit-il de principes généraux, puise-t-il dans d'autres codes professionnels ou prévoit-il des dispositions propres à l'institution ?

### Au-delà d'une fonction morale, la prescription déontologique interne aurait alors une fonction sociale régulatrice et fédératrice au sein des conseils.

Enfin, le code déontologique interne s'inscrit dans une autre fonction que celle morale et sociale : une fonction réflexive. Un enquêté souligne que le but est par exemple « d'encourager » les règles de déport afin qu'il y ait un « fonctionnement un peu plus vertueux sans que ça paralyse complètement le fonctionnement du conseil », avant d'ajouter que « ce n'est pas tant en réalité les réponses que [le texte] apporte que les questions qu'il permet de se poser » (ENQ\_15). Ainsi, les documents de déontologie engagent une démarche intellectuelle, un repositionnement, car ils invitent à se questionner soi, mais également, à travers un cadre objectif, ils « autorisent » les membres à s'interpeller entre eux sur telle ou telle situation :

On ne connaît pas l'intimité de la vie des gens, et il ne s'agit pas non plus de l'exposer, mais, quand il y a des éléments un peu objectifs qui nous sautent aux yeux, ça permet de poser la question : « Mais là, tu ne déportes pas de cette situation ? » Rarement, mais ça a pu arriver. Et voilà, ça permet quand même une forme de contrôle collectif sur notre fonctionnement qui va être intéressant. (ENQ\_A)

La fonction réflexive s'accompagne d'une fonction de contrôle réciproque entre les membres eux-mêmes. Cette réflexion sur la déontologie interne comme contrôle du groupe amène à penser les qualités d'indépendance personnelle en lien avec les qualités d'indépendance du groupe et fait émerger une dialectique avec les qualités fonctionnelles d'indépendance des conseils.

L'intégration d'un règlement déontologique propre aux membres des conseils laisse entrevoir une « prise en charge » complète de la conduite des membres au croisement de la déontologie professionnelle, fonctionnelle et personnelle.

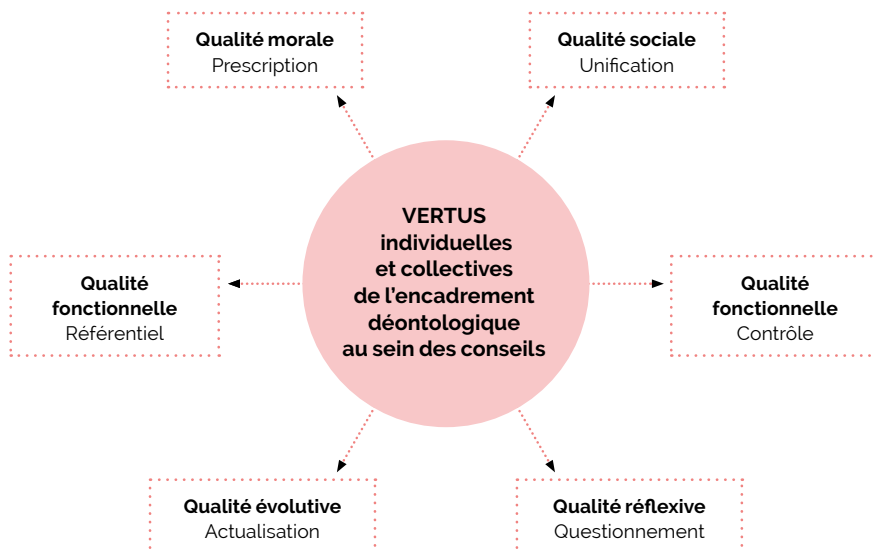
#### **4 Création d'une cellule déontologique propre aux membres d'un conseil**

Au-delà des textes internes aux conseils, et de la diversité de leurs statuts (règlement, charte) dont il pourrait être intéressant d'étudier le caractère plus ou moins contraignant, une disposition particulière a été identifiée au sein d'un conseil : la mise en place d'une cellule de déontologie. Cette initiative témoigne du caractère particulièrement important de la pensée de la déontologie au sein de l'organe en question. Cette cellule a pour objectif de répondre aux interrogations des membres et de les accompagner dans les difficultés qu'ils rencontrent :

On aimerait vraiment que ce soit aussi une cellule de veille et de soutien lorsqu'il y a une difficulté qui est pressentie ou qui peut apparaître, un conflit d'intérêts qui est pressenti ou lorsqu'il y a un doute. Normalement, nous avons un règlement interne qui prévoit dans quelle hypothèse il peut y avoir un conflit d'intérêts et on doit se déporter, le cas échéant, après discussion avec notre commission. Mais je pense que la cellule de déontologie peut intervenir aussi, devrait intervenir, comme cellule de soutien et comme référentiel fort pour dire ça, ça passe ou ça ne va pas.

La cellule s'inscrit comme une proposition supplémentaire au règlement interne existant. Elle intervient comme une mise en pratique concrète du souci déontologique au sein du conseil. Au-delà de son aspect préventif, l'enquête souligne la volonté de rendre cette cellule plus opérationnelle au niveau « réactif » : « Il y a toute une organisation de cette cellule de déontologie qui doit être affinée pour qu'elle soit plus réactive et qu'elle puisse permettre, par exemple une suspension tout de droit. » Cette cellule a également pour but de gérer les éventuels cas de fraude au sein du conseil, même si sa modalité de saisine de « quelques jours » ne permet pas encore de répondre efficacement à certains cas, selon l'enquête. La déontologie rejoint ici la prérogative de la discipline des membres.

Nous pouvons résumer les vertus de cet examen de la déontologie membres des conseils, comme autant de qualités fonctionnelles œuvrant à l'indépendance des individus au sein de l'institution, à travers le schéma suivant :

**Schéma 13 : Qualités de l'encadrement de la déontologie des membres**

## 2.2 Déport et discipline

Une fois le cadre déontologique posé, il nous a semblé intéressant d'étudier plus en détail certains corollaires qui y sont liés, tels que le déport, comme un cas pratique et spécifique de l'exercice de déontologie, ou encore la discipline afin de voir comment s'exprime l'indépendance des membres au travers de ces deux prismes.

### Les mécanismes de déport

Le déport repose sur deux mécanismes : un mécanisme objectif et officiel et un mécanisme subjectif et personnel. Le premier mécanisme concerne les critères qui sont mentionnés dans les textes, il s'agit de règles de déport formalisées, par exemple sur des rapports de hiérarchie ou dans le cadre d'un exercice professionnel rapproché et prolongé avec une personne. Ces fondamentaux partagés posent les bases de ce qui est proscrit. La vertu de cet encadrement est de permettre un socle commun là où les curseurs individuels peuvent être divergents. Cependant, au sein de cet encadrement, un second mécanisme laisse à chacun l'appréciation de son déport. C'est ce qu'explique par exemple un enquêté :

Ce qui est intéressant avec ce texte, c'est que ça vous permet quand même de poser des choses qui pourraient être un peu l'ordre du tabou, mais de les poser sous l'angle de la déontologie et de manière assez saine finalement. Donc, c'est l'enjeu de la formalisation en essayant de trouver des critères un peu objectifs. Et puis, après, évidemment, c'est à chacun, en son for intérieur, de percevoir le degré d'intimité avec telle ou telle personne. (ENQ\_15)



Il découle de ces propos que, *in fine*, même en présence d'un texte, la qualité d'indépendance des membres repose sur leur propre jugement. Un enquêteur souligne également que le déport se situe entre une « connaissance des règles et du respect de l'institution » d'une part et la « tradition » (ENQ\_2) d'autre part. Ces deux éléments traduisent des pratiques ancrées et transmises au fil du temps par l'exemple. S'inscrivent alors des manières d'agir plus informelles, mais tout aussi structurantes et opérantes pour le corps professionnel, instituées comme règles de fonctionnement tacites.

Le déport subjectif concerne donc les liens de connaissance qui existent entre magistrats, par exemple « lorsqu'un magistrat élu a une relation avec un magistrat poursuivi, il sort du conseil pour ne pas influencer de par sa relation personnelle avec le magistrat » (ENQ\_D). Le lien de proximité pose des questions sur la valeur que chacun peut donner à cette dynamique relationnelle. Ces questionnements amènent certains membres à avoir des discussions, par exemple autour des perceptions des degrés d'intimité. Un enquêteur rapporte avoir eu des échanges avec des collègues pour savoir quelle était la limite de l'intimité : est-elle liée par exemple au fait de dîner avec quelqu'un ou de dîner *chez* quelqu'un ? Il poursuit alors : « On a eu de grandes discussions sur les repas [rires]. Est-ce que partager un repas avec quelqu'un, c'est une règle, c'est une cause de déport ? » Selon lui, l'intérêt de ces échanges, c'est qu'ils permettent de voir à la fois les fondamentaux partagés, mais également que tout le monde « n'a pas le même curseur ».

Ces propos soulignent que, même si un encadrement légal existe, il ne pourra pas régler à lui seul les différentes situations que pose la question du déport. Entre affinités, proximité, intimité, connaissance, les degrés d'appréhension des relations personnelles semblent particulièrement complexes à établir pour encadrer cette pratique, laissant à chacun la libre appréciation de là où se situe la qualité de son indépendance.

**Même si un encadrement légal existe,  
il ne pourra pas régler à lui seul les différentes  
situations que pose la question du déport.  
Entre affinités, proximité, intimité,  
connaissance, les degrés d'appréhension  
des relations personnelles semblent  
particulièrement complexes à établir pour  
encadrer cette pratique, laissant à chacun  
la libre appréciation de là où se situe la qualité  
de son indépendance.**

Un autre point soulevé en entretien concerne la question syndicale. Le facteur d'appartenance syndicale a par exemple été mis en débat dans certains conseils en ce qui concerne la discipline. Un enquêteur explique que, même si la question s'était posée, finalement, le partage d'une appartenance syndicale n'a pas été retenu comme motif de déport systématique et n'a pas été encadré formellement. Au-delà d'une raison de principe, il s'agit pour les membres d'opérer une appréciation au cas par cas, *in concreto*, des situations au regard de l'appartenance syndicale.

Enfin, dans certains cas, aucun encadrement légal ou incitatif n'est prévu sur le déport au sein des conseils. C'est alors la seule appréciation personnelle de la situation qui fait office de règle pour justifier un déport comme en témoignent ces enquêtés : « Ce n'est pas encadré. C'est laissé à la libre appréciation de chacun » (ENQ\_13) ; « Alors, non, il n'y a pas de position qui prévoit que je doive... si les personnes, les magistrats sont de mon ressort... Non, il n'y a pas de disposition qui prévoit que je me doive de me récuser » (ENQ\_K).

Dès lors, certains membres mettent en place des « rituels » en début de séance pour faire le point sur d'éventuels conflits d'intérêts concernant les affaires en cours :

[Le président a] fixé comme premier point à l'ordre du jour de chacune des réunions, l'examen des incompatibilités éventuelles dans les dossiers qui sont fixés. Et s'il y a une incompatibilité, on en parle en début de réunion. Et si effectivement tout le monde considère qu'il y a une incompatibilité, la personne se retire avec le risque que l'on n'ait pas le *quorum*. Mais voilà, et c'est un point qui est acté aux PV. (ENQ\_6)

Ce propos indique que le déport est discuté collectivement, il est discuté afin que l'appréciation individuelle ne soit pas le seul curseur de décision. Ce rituel souligne aussi le caractère circonstancié du questionnement qui est ré-évalué à chaque réunion en fonction des cas. Cette pratique met en jeu un équilibre entre responsabilité individuelle et responsabilité collective, et illustre un mécanisme institué de fait par son caractère répété.

La pratique du déport illustre l'articulation entre la casuistique de l'impartialité et la généralité de l'indépendance. Dans ces situations concrètes de partialité ou d'apparence de partialité, du fait de liens de proximité, des mécanismes d'ordre juridique doivent autant définir les cas de déport impératifs les plus évidents qu'ouvrir les voies de droit pour permettre à un membre de se soustraire à l'obligation qui lui est faite de statuer. Des mécanismes organisationnels, comme des temps d'échange avant chaque affaire, formalisent ces questionnements. Dans ces situations d'apparence très simple, la composition de ces mécanismes déontologiques complémentaires dans leur couverture et dans leurs effets – un cadre formel ou informel en soutien à une décision qui reste individuelle – constitue l'édifice de protection de l'impartialité que représente l'indépendance.

## La pratique du déport illustre l'articulation entre la casuistique de l'impartialité et la généralité de l'indépendance.

### La discipline des membres

La discipline des membres des conseils est un sujet que l'on pourrait qualifier d'expectatif en ce sens que la plupart de ces organes témoignent n'avoir pas eu affaire à des cas disciplinaires concernant leurs membres dans l'exercice de leurs fonctions. Un enquêté parle de « *politique-fiction* » lorsque le sujet est abordé en entretien. Certains conseils mettent en avant le caractère récent soit de l'organe, soit de l'encadrement de la discipline au sein de l'institution pour expliquer cette absence de cas disciplinaire (« Comme je vous dis pour le moment, on n'a même pas [nombre d'années], et pour le moment, ça ne s'est pas posé » – ENQ\_1). Un enquêté explique ne pas avoir connu durant son mandat de cas disciplinaires relatifs à des membres du conseil, mais qu'il arrive qu'il y ait des « doléances soumises à l'encontre des membres au cours de leur mandat », ces doléances seront alors « traitées plus tard par les prochains conseils » (ENQ\_10). La traduction devant le conseil sera donc assurée par les futurs membres.

Lorsque des membres ont été impliqués dans des affaires, il en ressort que les agissements répréhensibles ont été commis en leur qualité professionnelle ou personnelle, et non en leur qualité de membre, ce qui peut néanmoins dans certains cas avoir des conséquences disciplinaires au sein du conseil. Un des enquêtés rapporte ainsi : « Oui, [plusieurs] cas encore l'année passée seulement. Parce que, comme on l'a dit, ces membres-là aussi travaillent dans les juridictions, donc quand ils sont concernés, alors là, ils ne siègent pas. Ce sont des fautes en tant que magistrat, dans l'exercice de leurs fonctions de magistrat » (ENQ\_1). Un seul cas de fraude directement lié aux conseils a été rapporté, dont le récit fait état du bouleversement vécu par les membres (« Il y a encore des gens qui ont les larmes aux yeux quand ils en parlent tellement on ne s'attendait pas à ça »). Les propos soulignent la force de l'impact d'un tel événement et son retentissement à moyen ou long terme sur l'organe.

Cette partie sur la déontologie amène à entrevoir les qualités d'indépendance des membres comme des dispositions qui évoluent entre un encadrement formel, diversifié entre les conseils et peu unifié en leur sein, de leur conduite, d'un côté, et une place importante laissée à leur conscience et appréciation personnelle, de l'autre. Les cas disciplinaires concernant des membres des conseils ne sont pas, dans les cas étudiés, un sujet qui tient d'une réalité éprouvée. Cependant, la rareté des fraudes n'enlève pas le fait de considérer cette question dans l'organisation interne des conseils : comment peuvent être déclarés les comportements anormaux et comment traiter les signaux faibles ?

### 3.— Le sentiment d'indépendance personnelle

Cette dernière partie constitue l'exploration la plus personnelle du rapport à l'indépendance des membres, à savoir les facteurs et les fondements qui forgent l'expression même de leur indépendance au sein des conseils. Les entretiens ont permis de recueillir des informations quant au sentiment d'indépendance des membres, à la fois comment celui-ci est vécu, les contextes ou événements qui ont pu ou pourraient le mettre à l'épreuve, mais aussi et surtout les valeurs sur lesquelles ce sentiment repose dans leur rapport à l'institution.

#### 3.1 Cas d'atteintes personnelles

Étudier l'indépendance des membres, c'est questionner, entre autres, les éventuels cas d'atteintes à cette indépendance dont ils auraient pu être l'objet durant leur mandat. Cette question a été explicitement abordée en entretien avec cette limite qu'il s'agit d'un sujet où la parole peut être plus difficile. L'effet d'accumulation des réponses est déjà un résultat en soi, il ressort dans la grande majorité des récits une absence de pression et un sentiment à disposer d'une grande liberté de pensée et de décision au sein des organes :

Pas une seule fois [...], mon autorité de nomination m'aurait fait passer un message. [...] Je n'ai pas connu cela, donc, c'est aussi comme ça que l'indépendance peut se mesurer. [...] Je peux l'affirmer, je peux vous dire, j'ai été une totale indépendance dans l'exercice de mes fonctions. (ENQ\_O)

Non, honnêtement, des pressions importantes, insidieuses, efficaces, alarmantes, non. Est-ce que c'est possible ? Bien évidemment. Des tentatives, la société est quelque chose qui bouge, les lobbies, la presse, etc., il y a des moments où on sent un petit peu... ou des manifestations ou des choses comme ça, mais ça ne va pas au-delà de ce qui est la vie normale d'une société. (ENQ\_F)

Ces propos soulignent que l'indépendance personnelle des membres telle qu'elle est vécue au sein des conseils semble respectée et préservée. Cela laisse à penser des conditions d'exercice fonctionnelles et relationnelles sont propices à l'expression et au déploiement de cette indépendance. Parfois, ce sentiment est tel que même l'idée ou la projection d'une pression est difficilement envisageable, comme l'exprime le récit de cet enquête :

Il y a un juge qui lève la main, puis qui dit : « Monsieur, qu'est-ce que vous faites lorsque le politicien vous appelle pour vous dire comment décider pour la cause ? » J'ai commencé à lui répondre ce que lui devrait faire si ça arrive. Il dit : « Non, non, non, je veux savoir ce que vous vous faites lorsque ça vous arrive ? » Moi, j'ai dit : « Ça n'arrive jamais, on est indépendants. » L'indépendance est respectée. Et tout le monde comprend ça. (ENQ\_H)

Au-delà de ce tableau optimiste, nous avons vu au cours de cette étude que l'indépendance de l'institution en tant que telle pouvait être mise à l'épreuve par des pressions indirectes, des affinités, des jeux d'influence ou des outrepassements de pouvoir. De manière générale, c'est l'institution en tant que groupe qui est sujette à ces atteintes et qui s'efforce d'y résister ou de les déjouer, notamment à travers les procédures mises en place au sein de l'institution ou par une posture d'engagement personnel. Les cas d'atteintes personnelles des membres semblent rares dans les récits entendus, et n'ont été rapportés qu'indirectement.

**De manière générale, c'est l'institution en tant que groupe qui est sujette à ces atteintes et qui s'efforce d'y résister ou de les déjouer, notamment à travers les procédures mises en place au sein de l'institution ou par une posture d'engagement personnel des membres.**

Nous pouvons évoquer deux situations d'atteintes personnelles significatives exprimées en entretiens : un enquêté rapporte qu'un de ses collègues, membre du conseil, a été convoqué devant le conseil de discipline par le ministre de la Justice à la suite d'une prise de position concernant une procédure sur les nominations qu'il estimait dysfonctionnelles et abusives. Ce choix de faire primer la liberté d'expression sur le devoir de réserve a été défendu par un certain nombre d'acteurs, y compris la presse, et l'exécutif a reculé. La pratique critiquée a finalement été encadrée et le ministre a lui-même pris position publiquement dans ce sens. Ici, l'indépendance est mise à mal par une utilisation abusive de l'exécutif d'une procédure disciplinaire pour contrer l'opinion d'un membre. Ce témoignage indirect souligne la conviction de l'individu à œuvrer pour un meilleur fonctionnement du conseil et l'importance de l'indépendance personnelle de certains membres pour protéger l'indépendance de l'institution. L'intérêt général a primé sur les risques personnels encourus par ce dernier.

Le second cas identifié porte sur des menaces. Un enquêté rapporte l'histoire d'un membre qui a reçu des menaces très violentes sans que celles-ci lui soient pour autant initialement destinées. L'enquêté explique que le membre en question a alors fait un procès-verbal qu'il a ensuite envoyé au parquet pour qu'une enquête soit ouverte. Il rapporte que, malgré cette situation, les membres du conseil « ont continué [leur] devoir » et que cela « n'a pas influencé [leur] travail ». L'enquêté rapporte également que le président du conseil, face à ces menaces, a toujours répondu « C'est mon devoir, c'est mon serment », et qu'il considérait ces risques comme faisant partie « de [leur] éthique judiciaire ». Ces propos mettent en avant des valeurs de loyauté, de responsabilité et d'engagement des membres vis-à-vis de l'institution et de leur fonction. Cela amène dès

lors à considérer l'indépendance de l'institution par le prisme d'une idéologie du dévouement des membres afin de voir comment se caractérise cet « esprit d'indépendance » des membres des conseils. Il apparaît donc qu'*in fine*, pour abstraite que soit la notion d'indépendance, ce sont bien les individus qui font face aux pressions, au risque d'y succomber et au devoir d'y résister.

### 3.2 La conscience, pierre angulaire de l'indépendance des conseils ?

Dans cette partie, nous aborderons le cœur de l'indépendance des organes, à savoir les valeurs et les dispositions personnelles sur lesquelles repose et s'exprime l'indépendance des membres. Ce sera l'occasion de revisiter les dispositions institutionnelles et fonctionnelles déjà abordées à l'aune du vécu des membres, mesurant leurs effets et leurs forces. Plusieurs enquêtés soulignent en effet ce lien institution-individus concernant les qualités d'indépendance des conseils : « Assurer l'indépendance de la justice, c'est aussi assurer sa propre indépendance puisque nous sommes normalement ceux qui doivent présider à cette indépendance » (ENQ\_3). Un autre enquêté explique également que l'indépendance du conseil dépend de la personnalité des membres et de leur capacité à ne pas se laisser influencer par les pressions extérieures et intérieures :

Pour qu'un organe pareil soit indépendant, il faut que les membres soient indépendants, pas influencés par les positions politiques ou les ingérences de l'exécutif, ni du législatif. Il faut qu'on soit indépendant et qu'on prenne nos décisions par rapport à nos collègues de manière impartiale, de manière objective, de manière très indépendante par rapport aux situations extérieures. [...] L'indépendance de ce conseil dépend surtout des personnalités qui le composent. (ENQ\_10)

**Assurer l'indépendance de la justice, c'est aussi assurer sa propre indépendance puisque nous sommes normalement ceux qui doivent présider à cette indépendance (ENQ\_3).**

Ces propos placent l'indépendance personnelle des membres comme une condition nécessaire de l'indépendance de l'institution et inscrivent ainsi les individus comme les pierres angulaires sur lesquelles repose l'indépendance des conseils. Cette réflexion questionne plus précisément les piliers, les fondements à partir desquels se construit une « culture » de l'indépendance chez les membres. Représentations, idéaux et/ou normes, il s'agit dès lors de comprendre les mécanismes intimes ancrés qui œuvrent à la construction de l'indépendance chez les individus.

## Ces propos placent l'indépendance personnelle des membres comme une condition nécessaire de l'indépendance de l'institution et inscrivent ainsi les individus comme les pierres angulaires sur lesquelles repose l'indépendance des conseils.

L'analyse des verbatim conduit à répertorier des attributs que nous distinguerons en trois catégories :

- des attributs de *disposition personnelle* : il s'agit d'attributs qui ont trait aux valeurs et à la personnalité des membres ;
- des attributs de *conception* : ces attributs sont liés à la représentation que les membres ont de leur fonction et de l'institution ;
- des attributs de *condition* : il s'agit d'attributs liés aux conditions d'exercice de leurs missions au sein de l'institution.

Ces attributs, comme autant de qualités d'indépendance mises en avant par les acteurs, ne sont pas seulement des référentiels rationnels ou objectifs. Ils portent en eux une charge morale et affective qui donne un sens à leur engagement. Ils s'inscrivent comme des agents actifs qui motivent l'action et influencent la manière de percevoir tout à la fois leur mission, l'institution et la justice. La catégorisation de ces attributs permet de faire le lien entre qualités individuelles (*dispositions personnelles, conception*) et qualités fonctionnelles (*condition*) et de montrer, une fois encore, l'interdépendance des qualités qui composent l'institution.

Les valeurs qui s'expriment en entretien ne sont pas forcément contextuelles, certaines transcendent différentes situations et constituent de fait un socle éthique et moral stable qui dirige les comportements et les actions dans une perspective globale. Ces attributs opèrent alors tels des curseurs à partir desquels vont s'exprimer des processus de jugement et de prise de décisions, ils guident les agissements des individus dans l'exercice de leur profession (magistrats ou non-magistrats) et en tant que membre dans l'exercice de leur fonction. Il conviendrait ultérieurement, pour une analyse plus fine, de faire une distinction supplémentaire, pour voir si elle s'avère pertinente, entre les valeurs qui relèvent d'une socialisation professionnelle, en fonction des différentes professions des membres, et celles qui relèvent plus précisément de leurs activités au sein du conseil.

### Les attributs de disposition personnelle

À la lecture des entretiens, ces dispositions personnelles reposent sur trois piliers :

- des valeurs d'action liées au combat : courage, risque, résistance ;
- des valeurs liées à la personnalité : liberté, ténacité, serviabilité ;
- des valeurs d'esprit liées à la conscience : devoir, objectivité, conviction.

Ces trois types de valeurs sont intrinsèquement liés dans les discours, elles se nourrissent les unes des autres.

**Les valeurs d'action.** Elles sont liées à la combativité et sont récurrentes dans les entretiens. Les enquêtés verbalisent leur action à travers le champ lexical du risque, de la résistance ou encore du courage :

Il faut absolument accepter le risque d'être impopulaire. Et ça, on y est tous prêts, je pense. [...] C'est une résistance qui sera alimentée par la conviction qu'on a puisqu'on a une mission. Et puis, c'est quelque chose de tout à fait personnel. C'est une question de vision que l'on a de soi-même. Doit-on résister ou non ? Le jeu en vaut-il la chandelle ? Là, je crois que c'est une question de philosophie personnelle aussi beaucoup. [...] Je crois qu'on ferait face avec notre conviction qu'on a ce rôle et qu'on doit résister maintenant, de façon assez pragmatique, en fonction de la nature et de l'origine de la pression. (ENQ\_F)

J'ai résisté de l'intérieur. J'ai résisté. [...] C'était invivable. Mais bon, au niveau de ma conscience et de mon devoir de décider en fonction du droit, aucune atteinte. Ça, c'est préservé, j'en ai la conviction.

D'avoir le courage, ça fait partie de notre travail. [...] C'est comme ça qu'on prend les choses. (ENQ\_J)

Ces propos témoignent d'une disposition des membres à lutter si besoin pour mener à bien leurs missions. Cette lutte repose sur des valeurs de conviction et de devoir et traduit la détermination dont font preuve les enquêtés : « À vrai dire, vraiment rien ne peut mettre en péril mon indépendance parce que c'est une conviction en moi. Quand j'ai choisi d'être magistrat, j'ai vu le pour, j'ai vu le danger, j'ai vu tout devant moi et je l'accepte volontiers. Je suis prêt à aller jusqu'au bout. » C'est tout d'abord sur la fonction de magistrat que repose le sentiment d'indépendance, avant que cette force de conviction ne soit mise au service du conseil. La socialisation professionnelle semble faire office de terreau propice à l'expression de ces valeurs de résistance au sein de l'institution. Par ailleurs, ce dernier verbatim traduit un fort dévouement de la part de l'enquêté dans la réalisation de ses missions.

Cette indépendance d'action se traduit par la capacité pour les membres à se placer en dissidence de certaines opinions ou décisions au sein du conseil. C'est alors le pouvoir de dire « non » et d'assumer sa position quelle qu'elle soit qui caractérise la possibilité d'expression de leur conscience : « Si je fais un compte rendu, oui, je peux dire fièrement que j'étais indépendant. J'ai fait tout ce que je pouvais, parfois j'ai réussi, parfois non » (ENQ\_C). Un autre enquêteur rapporte la situation compliquée à laquelle il a dû faire face lors d'une dissidence de position :

Je peux avoir la perception, par exemple, à l'époque où j'étais dissident, j'avais une perception d'être le mouton noir. J'étais le seul à avoir résisté [...] ayant à l'esprit que les lendemains seraient très difficiles. [...] Alors, moi, c'est sûr que, pour ces années où j'étais à contre-courant, c'était très difficile, mais ça ne m'a pas empêché d'exprimer



mon opinion. [...] J'avais fait un choix, un choix qui était très difficile, très courageux, qui m'a demandé énormément d'énergie et de détermination, avec lequel je ne pouvais pas vivre autrement.

**Cette indépendance d'action se traduit par la capacité pour les membres à se placer en dissidence de certaines opinions ou décisions au sein du conseil. C'est alors le pouvoir de dire « non » et d'assumer sa position quelle qu'elle soit qui caractérise la possibilité d'expression de leur conscience.**

L'épreuve de l'indépendance n'est pas contrainte par une peur pour la carrière de l'enquêteur, qui rapporte qu'il ne s'en est pas vu affecté, mais elle se joue dans le climat qui s'est instauré au sein du conseil. Les qualités d'indépendance personnelle tiennent alors au fait de garder intact son propre jugement, en son âme et conscience (« je ne pouvais pas vivre autrement ») malgré l'enjeu relationnel de marginalisation au sein du collectif et les impacts que cela peut avoir sur sa juridiction. Nous pouvons voir la force du positionnement individuel face à la position majoritaire du groupe. Les termes de « courage », de « détermination » reviennent là encore comme des *leitmotivs* à la racine du sentiment d'indépendance.

Ce verbatim met également en exergue le prix de l'indépendance : assumer sa position signifie devoir composer avec une posture de désocialisation temporaire au sein du conseil. Dans cette même idée, le coût de la dissidence peut se traduire aussi par un sentiment de solitude, comme en témoigne cet enquêteur : « Je me sentais seul quand même. À l'exception d'une ou deux personnes, je ne me sentais pas soutenu » (ENQ\_E). Cette solitude est mise en lien avec la crainte, ou parfois la docilité, que pouvaient avoir certains membres à se positionner sur une décision engageante au regard de l'impact que cela pouvait avoir sur leur carrière. La fabrique de l'indépendance personnelle tient alors au fait de refuser cette peur, en l'occurrence d'une affectation indésirable, car elle fragiliserait la liberté de jugement : « Parfois, ils ont peur d'être réaffectés. C'est toujours la même crainte, comme le souligne cet enquêteur. [...] Moi, je dis toujours qu'il ne faut pas craindre d'être affecté parce que, si vous avez peur d'être affecté, vous perdez votre liberté. [...] C'est vraiment quelque chose qui fragilise un peu le fonctionnement du conseil » (ENQ\_13).

Enfin, un membre parle quant à lui du « prix de l'indépendance ». Son devoir au sein du conseil l'a en effet amené à réenvisager certaines de ses relations sociales afin qu'il ne puisse pas y avoir de suspicion d'influence ou d'intérêt : « Lorsque je suis arrivé au conseil, j'ai eu moins d'amis, moins de

connaissances. Je limite, je limite au maximum mes connaissances et mes contacts pour préserver ce poste, préserver cette institution et aussi pour être le plus indépendant possible » (ENQ\_D). Il explique que, lors de sa première affectation, il a délibérément choisi de demander à être en poste à plusieurs centaines de kilomètres de chez lui pour « pouvoir travailler tranquillement », avant d'ajouter « c'est le prix de l'indépendance, et parfois, c'est au détriment des choses qu'on aime bien faire du point de vue personnel ». Loin d'être une simple disposition d'action, l'indépendance se caractérise ici dans une réalité concrète, avec des impacts conséquents sur la vie personnelle des membres.

**Les valeurs d'esprit.** La conscience personnelle est également mise en avant dans les discours, elle intervient comme une boussole qui éclaire la conduite des membres : « En fin de compte, on fait selon notre conscience » (ENQ\_J) ; « Il y a une règle, c'est la conscience. C'est la conscience de chaque juge » (ENQ\_C) ; « Je ne me sens pas guidé dans mon action au sein du conseil par autre chose que ma conscience » (ENQ\_A). Cette conscience personnelle est exprimée par un enquêté qui souligne qu'ils sont « animés par l'esprit d'être indépendant » avant d'ajouter : « C'est le sens de notre existence. Nous pensons que, si le conseil n'est pas animé d'un tel l'esprit, alors la justice, l'avenir de la justice est compromis à jamais » (ENQ\_I). L'indépendance est portée comme une valeur existentielle sur laquelle repose le sort de la justice, elle n'est plus seulement incarnée par l'action, mais par le sens, celui-ci pouvant s'inscrire dans une portée générale de la justice. Ces propos, comme certains présentés ci-avant dans les valeurs d'action, donnent à voir la tonalité « héroïsante » qu'adoptent certains enquêtés concernant leurs actes.

Par ailleurs, la conviction des enquêtés peut se voir renforcée par l'expérience même des membres au sein des conseils : « Je pense que je sortirais de cette expérience encore plus indépendant que je pouvais l'être. Moi, en tout cas [...] ça va m'avoir renforcé dans certaines convictions » (ENQ\_A). Ainsi, les valeurs des membres s'épanouissent au sein d'un cercle vertueux dans la fabrique de l'indépendance : les membres investissent le conseil à partir de leurs propres convictions et l'expérience du travail au sein de l'institution avive leur sentiment d'indépendance.

**Les valeurs des membres s'épanouissent  
au sein d'un cercle vertueux dans la fabrique  
de l'indépendance : les membres investissent  
le conseil à partir de leurs propres convictions  
et l'expérience du travail au sein de l'institution  
avive leur sentiment d'indépendance.**

**Des valeurs de personnalité.** Enfin, certaines dispositions personnelles, au-delà des valeurs d'action et d'esprit, ont trait au caractère même des membres. Un enquêteur exprime ainsi : « L'indépendance, déjà, il y a peut-être une question de caractère personnel, je pourrais vous dire, je ne suis pas spécialement sensible à d'éventuelles pressions, je pourrais vous répondre ça : ça dépend de la personne elle-même, mais justement ça dépend des autres aussi » (ENQ\_O). Ces propos soulignent que l'indépendance personnelle serait donc liée à un tempérament propre à chacun, mais il éclaire aussi sur la dynamique d'interdépendance de ce sentiment avec celui des autres individus. Ainsi, il y aurait une co-fabrication du sentiment d'indépendance au sein du groupe : celle-ci, aussi personnelle soit-elle, peut-elle être réellement effective sans l'indépendance des autres membres ?

Sur la question du caractère, un autre enquêteur rapporte être de « nature serviable » et enclin à vouloir « régler les problèmes » et à « rendre service » (ENQ\_D) aux justiciables autant que possible. Enfin, un dernier enquêteur met en avant le sentiment de liberté qu'il ressent vis-à-vis de lui-même (« j'ai des responsabilités liées à mes fonctions, mais je me sens un homme libre » – ENQ\_G). Ces verbatim permettent une nuance dans la notion de valeurs : ce qui est en jeu c'est la perception que l'on peut avoir de soi-même, de son état, de son tempérament, des traits de caractère dans sa manière d'être comme autant de forces motrices à l'origine de l'indépendance.

Ainsi, les qualités d'indépendance semblent avoir pour fondement premier l'individu face à lui-même dans le sens et la conscience qu'il a de l'indépendance, dans ses actions et son esprit : entre résistance, dévouement et conviction, quel qu'en soit le coût, ces différents propos soulignent la construction de ce que l'on pourrait alors nommer une « éthique de l'héroïsme ».

**Les qualités d'indépendance semblent avoir pour fondement premier l'individu face à lui-même dans le sens et la conscience qu'il a de l'indépendance, dans ses actions et son esprit : entre résistance, dévouement et conviction, quel qu'en soit le coût, ces différents propos soulignent la construction de ce que l'on pourrait alors nommer une « éthique de l'héroïsme ».**

### **Les attributs de *conception* de la fonction**

Il s'agit de valeurs en lien avec la représentation qu'ont les membres de leur fonction et de la justice en général. Ces attributs sont moins mis en avant par les enquêteurs, mais ils donnent un éclairage complémentaire dans le panel des attributs de la fabrique de l'indépendance personnelle. Ces valeurs reposent sur le caractère noble et moral de la mission qui leur a été confiée en tant que

membre du conseil, elles s'expriment par un sentiment d'honneur qui oblige, de dignité et d'excellence. L'un des enquêtés rapporte ainsi :

Pour moi, c'est personnel, mais c'est un immense honneur. On doit s'en montrer digne, je trouve. Je crois que j'aurais du mal à accepter la médiocrité ou le copinage si je le voyais. Je peux accepter une certaine négligence, on peut tous avoir du retard à un moment ou à un autre, mais, si je voyais que, d'une manière générale, les gens qui y sont n'y sont pas pour de bonnes valeurs, j'aurais beaucoup, beaucoup de mal à le vivre. (ENQ\_M)

Ces propos soulignent que les valeurs partagées opèrent comme un contrôle réciproque au sein du groupe, elles sont peut-être dès lors la première défense interne de l'institution. L'enquêté évoque également son parcours pour souligner que ses expériences dans certaines juridictions ont participé à forger chez lui « une très haute conception de l'indépendance », laissant percevoir que la socialisation professionnelle joue un rôle important dans l'incorporation dans sa perception exigeante de l'indépendance. Un autre enquêté souligne l'importance pour les membres d'être « intègres, dans le respect de la loi et de l'équité » dans leur mission, car il faut pouvoir, selon lui « donner l'exemple » : « Si nous, on demande aux magistrats d'être indépendants, d'être neutres, et si un des magistrats faillit à cette obligation, il est déféré devant nous. Donc, il nous faut donner l'exemple aussi » (ENQ\_2). L'enquêté témoigne du double poids de l'indépendance, celui lié à la profession et celui lié à la fonction au sein de conseil pour laquelle il se doit d'être irréprochable.

Enfin, les attributs de conception sont liés à la confiance qui est faite aux membres et sur laquelle reposent une fidélité et une loyauté vis-à-vis de l'institution : « D'avoir cette confiance de ces [...] présidents du conseil, c'est ce qui m'a motivé et encouragé à faire ce que je fais actuellement » (ENQ\_J). La qualité d'indépendance relève d'un dévouement pour faire honneur à la confiance faite à l'enquêté en le désignant comme membre.

### **Les attributs de condition d'exercice**

Les derniers attributs qui participent à comprendre les fondements de l'indépendance personnelle concernent les conditions d'exercice de la fonction. Il s'agit d'attributs exogènes aux valeurs et représentations des enquêtés, mais qui influent sur les conditions d'indépendance des membres. Ils sont liés, par exemple, à la compétence, au statut ou aux procédures fonctionnelles au sein des organes. La formation des magistrats est, par exemple, soulevée à plusieurs reprises par les enquêtés :

Une justice indépendante, qui est essentielle, c'est un magistrat bien formé : formation initiale, formation continue. Un magistrat dont l'activité est bien contrôlée de manière objective, sans harcèlement. Un magistrat à qui on concède un espace de liberté pour son épanouissement. [...] Des magistrats bien formés, bien suivis et qui sont ancrés dans la déontologie de la magistrature, dans l'éthique, les valeurs de la justice. Des valeurs de liberté et de promotion dans un environnement où l'usager, le justiciable à son mot à dire. Je pense qu'il faut cette approche holistique qui permet d'élever le niveau du débat sur l'indépendance de la justice. (ENQ\_G)

Les qualités d'indépendance ont trait aux conditions de possibilité de développer pour le magistrat des valeurs de liberté, d'éthique et ces conditions reposent sur la formation du corps tout au long de la carrière. Cette idée de fabrique de l'indépendance prend tout son sens dans ces propos, car ils permettent de croiser des attributs subjectifs à des attributs objectifs de l'indépendance. Aussi, les conditions d'exercice qui permettent de favoriser le sentiment d'indépendance chez les membres, au-delà de la formation, sont relatives aux procédures fonctionnelles des conseils, par exemple, la possibilité de faire appel :

Comment fait-on pour s'assurer qu'une personne a une bonne intention ? Mais on a des systèmes, on peut porter appel si un juge avait dû se défaire d'un dossier, s'il ne l'a pas fait et qu'on a des faits pour démontrer qu'il aurait dû. C'est un système humain. Il y a sans doute certaines failles. Il y a des personnes qui ont des préjugés cachés et encore inconscients peut-être. On essaie de donner des formations pour mettre en garde. Il y a beaucoup de formations sur les contextes sociaux dans lesquels on juge. (ENQ\_12)

La notion de système « humain » rapportée témoigne de la non-infaillibilité inhérente à l'institution. Ainsi, quoiqu'il puisse être mis en place, ce système comporte en lui le risque intrinsèque de biais personnels. Un autre enquête souligne également que les modalités, par exemple de nomination au sein de son conseil, consacrées par différentes étapes de vote, permettent une neutralisation des facteurs d'influence qui peuvent impacter l'indépendance :

Concrètement, moi, je crois que les jeux d'influence, s'ils existent, ils doivent être vraiment puissants pour qu'on réussisse à dépasser ce vote. [...] Je vous avoue que, maintenant que j'ai bien étudié toutes les règles de fonctionnement du conseil, je crois vraiment qu'il faut beaucoup pour passer le cap de l'influence. Je ne dis pas que ça n'existe pas. Je ne dis pas qu'à nouveau ça ne peut pas y arriver, mais dans les faits, moi, je suis de plus en plus convaincu qu'il en faut beaucoup. (ENQ\_6)

L'enquête détaille dans l'entretien les différents processus censés garantir une certaine indépendance pour les chefs de corps, que ce soient des épreuves psychologiques réalisées en amont, des tests avec des questions ou la présentation devant le jury avant que ce dernier ne vote à bulletin secret.

Pour terminer, l'indépendance personnelle des membres dépend également de principes statutaires qui les protègent, comme l'immunité personnelle :

Si vous avez une immunité personnelle, rien ne vous impactera, rien ne vous influencera. Ça revient à chaque juge, à chaque membre. (ENQ\_C)

Je me sens indépendant, parce qu'on ne peut pas m'inquiéter pendant mon mandat, donc je suis libre dans mes propos, dans mes débats dans les sessions. (ENQ\_K)

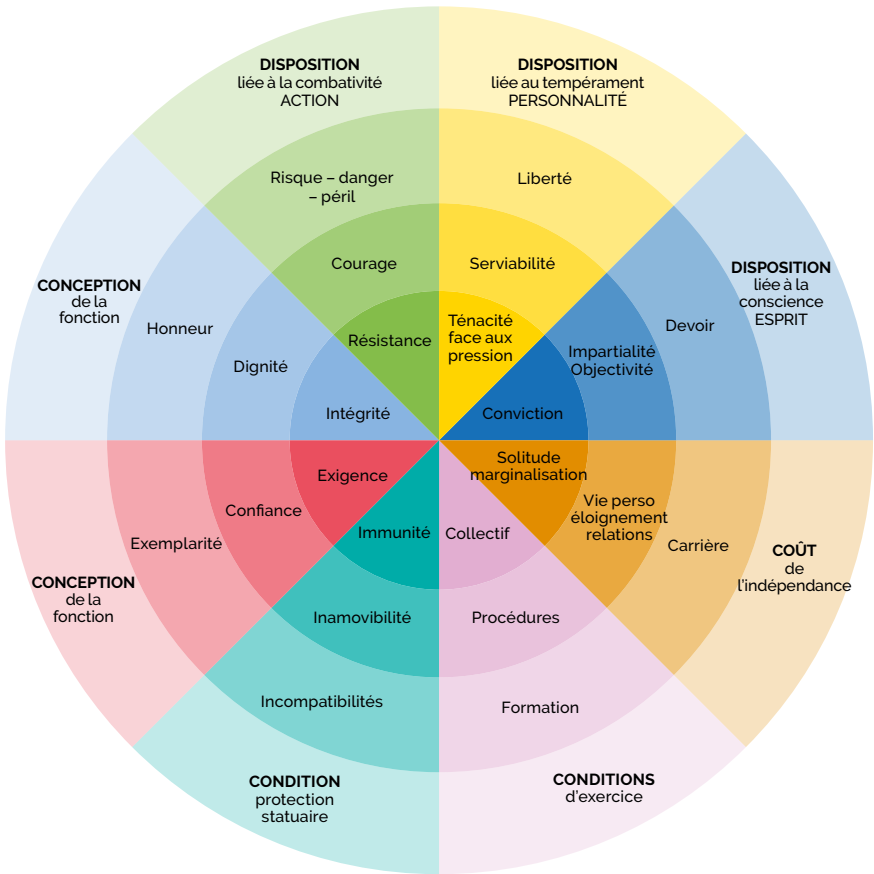
Bien évidemment à la pratique, nous sommes inamovibles, même nos mandats ne peuvent pas nous révoquer. [...] L'inamovibilité aussi est une garantie très importante. On sait qu'à part si on faisait vraiment une grosse bêtise, on a une indépendance d'esprit qui est importante. [...] Je pense que c'est le fait de donner beaucoup d'incompatibilité et que les personnes qui viennent ici ne sont pas normalement assujetties à des carrières ultérieures. (ENQ\_3)

Ainsi, les qualités d'indépendance des membres dépendent ici de l'institution, elles sont relatives à une protection statutaire (inamovibilité, incompatibilité d'activité) et à des règles de fonctionnement qui prévalent sur de potentielles visées carriéristes et jeux d'influence.

Les différents attributs présentés dans cette partie (*disposition, conception, condition*) soulignent l'interdépendance des facteurs sur lesquels reposent les qualités personnelles. Questionner les qualités d'indépendance des conseils, c'est prendre en considération les caractéristiques à la fois professionnelles et personnelles des individus, mais également replacer ces dispositions dans le cadre plus large des facteurs propres au fonctionnement de l'institution. À travers cette partie, nous avons exploré les représentations des enquêtés, ce qu'ils nous racontent d'eux, mais également ce que l'institution doit être pour qu'ils se sentent indépendants. L'analyse des valeurs des membres met ainsi en lumière l'imbrication des dimensions personnelles, professionnelles et institutionnelles dans la construction de la qualité de l'indépendance des conseils.

**L'analyse des valeurs des membres met ainsi en lumière l'imbrication des dimensions personnelles, professionnelles et institutionnelles dans la construction de la qualité de l'indépendance des conseils.**

**Schéma 14 : Roue des qualités d'indépendance personnelles des membres**



### 3.3 Facteurs de maintien et de départ

Dans cette dernière partie sur l'indépendance personnelle, l'examen porte sur les facteurs qui, en lien avec l'indépendance des membres, participent d'un maintien dans l'institution et ceux qui peuvent amener à penser quitter l'institution (d'autres facteurs que l'atteinte portée à leur indépendance pourraient aussi conduire à quitter l'institution). Il s'agit de comprendre jusqu'où se situe l'engagement pour le conseil et jusqu'où l'individu peut faire corps avec l'institution.

Tout d'abord, en l'état, le premier constat identifié est qu'aucune des personnes entendues n'a quitté sa mission au sein du conseil. Ensuite, pour certains enquêtés, cette question du départ ne s'est jamais posée à eux (« Il n'y a pas eu un seul moment où je me suis dit que j'avais envie de quitter mon mandat » – ENQ\_O ; « Rien ne peut mettre en péril mon indépendance, rien, rien du tout » – ENQ\_J). Dans ces premiers cas de figure, il y a une adhésion forte à

l'institution et un engagement stable, solide au sein de celle-ci : soit l'indépendance n'a pas été mise à l'épreuve et donc la question du départ n'a pas lieu d'être, soit l'indépendance a été attaquée, mais la conviction de l'enquêté est suffisamment ancrée pour qu'il n'ait pas envisagé de partir. Un autre enquêté met en avant un sentiment de loyauté vis-à-vis du mandat qui lui a été confié par ses pairs, quitter le conseil serait une forfaiture qui n'est pas envisageable : « Ce qui pourrait m'inciter à quitter ? Non... Ce serait un peu lâche de quitter le mandat élu pour être la voix de mes pairs. [...] Même les pressions extérieures, je ne crois pas que ça m'inciterait à démissionner de mon poste » (ENQ\_K). Ce verbatim renforce les notions de courage et de bravoure qui s'expriment dans les valeurs des membres et opèrent comme des vecteurs de maintien dans la mission qui leur est confiée.

Cependant, les entretiens permettent d'identifier certains facteurs qui pourraient fragiliser l'indépendance et la conviction des membres à se maintenir au sein du conseil.

### **Ingérence, autorité, instrumentalisation**

Plusieurs enquêtés estiment qu'une ingérence prononcée du pouvoir exécutif pourrait remettre en question leur engagement au sein de l'institution : « Avoir une intervention claire, nette et précise par les moyens divers d'un organe comme l'exécutif, je me sentirais vraiment lésé et ma réaction serait à la hauteur de ce que cela créerait évidemment » (ENQ\_F). Cette potentielle ingérence inacceptable pourrait être plus large et s'inscrire en lien avec une forme d'autoritarisme et une perte de liberté : « Me dicter ce que je dois faire. Là, je m'en vais à la minute » (ENQ\_N). L'indépendance d'esprit et d'action est ici un curseur fort de maintien au sein du conseil. Un autre enquêté exprime que son départ pourrait être lié au fait que son indépendance soit « compromise » par « le sentiment qu'une certaine forme de collusion entre la direction et le ministère de la Justice » pouvait avoir lieu. Avant de poursuivre « ça me lèverait le cœur et c'est sûr que ça, ça compromettrait... » (ENQ\_L). Le sentiment de fidélité et d'engagement pour l'institution est à la hauteur du sentiment de désillusion et de rejet qui pourrait advenir en cas de dérives autoritaires. Dans cette même idée, l'instrumentalisation et l'ingérence directe sont deux facteurs mis en avant par un autre membre :

Si nous avons l'impression que l'un d'entre nous ou plusieurs d'entre nous sont instrumentalisés éventuellement par quelqu'un d'extérieur, ou par une obédience ou par un parti ou par une sensibilité... Je pense que ça, ça doit vraiment, ce n'est même pas une mise sous tutelle, mais ça doit vraiment être très difficile de faire fonctionner l'institution. C'est une impression. Alors, bien sûr, oui, si je recevais des coups de fil de partis politiques qui me disaient « Bon, il faut faire ceci », mais, nous ne sommes pas dans un système qui *a priori* fonctionne comme ça. (ENQ\_M)

### **Perte de confiance, conflit de valeurs**

Un facteur de départ est lié, par exemple, à une perte de confiance générale envers l'État (« Si je ne crois plus en l'État. Oui, si je ne crois plus en l'État » – ENQ\_G), ce qui inscrit les valeurs de l'enquêté dans une perspective plus large que celle du conseil, ou même de la justice. Un écart de valeurs entre l'individu



et l'institution est également exprimé comme une raison qui aurait pu pousser un autre enquêté à démissionner :

Je l'ai déjà envisagé. J'ai failli démissionner. Mais pas tant en raison d'une atteinte ou d'un empêchement particulier que j'aurais rencontré, mais plutôt à un certain moment, de voir des choses se passer, en contradiction avec ce que je porte, ma vision de la magistrature, et de me dire : « Franchement est-ce que tu ne serais pas plus utile [ailleurs] ? » Donc, c'est une vraie question que j'ai envisagée. Mais je ne l'ai pas fait.

C'est la question de l'utilité sociale qui est remise en cause, le sens qu'a l'enquêté de son rôle serait alors plus propice à s'exprimer au sein de sa profession initiale. Le conflit de valeur se retrouve également dans certains cas où le constat est fait que l'institution, comme rouage d'un système plus large, peut reproduire des mécanismes inégalitaires qu'il est censé devoir combattre :

Parfois, de voir certains passe-droits, eh bien, ça m'a insupporté. [...] Je me suis dit, c'est quand même incroyable que, dans l'organe qui doit être en charge d'assurer l'indépendance de la magistrature, on ne soit pas capable d'appliquer des règles de fonctionnement équitables et qu'on reproduise des situations d'injustice. [...] C'est vraiment sur les logiques de fonctionnement du corps que, pour moi, je combats et je me retrouve au conseil à reproduire ce que je combats. Mais ce n'est pas tant lié au fonctionnement du conseil que de l'institution en général. (ENQ\_A)

Ces propos témoignent de la force d'un système face à la détermination et à la volonté de certains individus. Ils soulignent parfois un certain découragement, mais aussi un sentiment de révolte contre l'injustice qui dépasse le conseil et qui concerne le système de justice en général. Le conseil devient la loupe grossissante de mécanismes d'iniquité qu'il reproduit et qui place les membres dans un conflit de valeurs quant à l'utilité de leurs actions.

Enfin, dans un dernier cas, le facteur de départ repose sur une faille humaine et fonctionnelle au sein de l'organe concernant notamment le secret des délibérés. Un enquêté souligne les fuites qu'il y a pu y avoir concernant les positions des membres à la suite de délibérés. Il explique alors : « Donc, j'ai dit que bon, si c'était comme ça, c'était le départ, donc, soit je démissionne ou bien chacun n'a qu'à déposer ses portables et autres appareils d'enregistrement dehors. » Le dysfonctionnement humain opère comme un facteur pouvant pousser au départ du conseil à travers le manque de sérénité et la perte de confiance qui s'instille vis-à-vis du groupe et donc du fonctionnement de l'institution. Si les positions des délibérés sont amenées à être connues, *quid* alors de l'indépendance des membres au moment de donner leur position ?

### Insatisfaction, impuissance

Ici, ce sont les contraintes liées à une impossibilité de faire évoluer le système qui sont mises en avant, une forme d'impuissance à agir du fait de carcans fonctionnels :

Oui, parfois, j'ai eu envie de le quitter parce que je me rendais compte que ce que je voulais y faire, en fait, je n'avais pas les moyens de mes ambitions. Je me rendais compte que c'était complètement impossible de changer fondamentalement le

fonctionnement du conseil. [...] Et en dehors de quelques cas particuliers, quand même qui m'ont rendu un peu fier parce que là j'ai pu sauver quelques têtes, mais je trouvais ça insuffisant par rapport à tout ce que je voulais comme changement du système. [...] Oui, parfois, c'est très difficile quand vous êtes obligé de prendre des positions, après, les gens vous en veulent.

**Oui, parfois, j'ai eu envie de le quitter  
parce que je me rendais compte que ce  
que je voulais y faire, en fait, je n'avais pas  
les moyens de mes ambitions. Je me rendais  
compte que c'était complètement  
impossible de changer fondamentalement  
le fonctionnement du conseil.**

Là encore, nous pouvons souligner un écart entre les aspirations initiales de l'enquêté et la difficulté pour lui de leur donner corps de manière satisfaisante dans le cadre de sa mission.

Enfin, il est intéressant de mentionner les raisons du maintien des membres dans leur fonction. Ces facteurs reposent sur une volonté d'utilité ou un devoir moral vis-à-vis des pairs, mais également vis-à-vis de la loi comme en témoigne cet enquêté : « Moi, ce qui m'aurait amené à quitter... je ne vois pas. Pour moi, ce n'était pas une obligation citoyenne, c'est une obligation découlant de la loi. » Le maintien est lié à un facteur exogène et contraignant, celui de respecter ce que la loi impose à sa fonction. L'enquêté ajoute que des collègues ont vécu des moments difficiles au sein du conseil sans pour autant en être partis, il explique ainsi que « personne n'a lâché », car ce n'est « pas dans la culture ». Le fait de rester repose sur une ténacité morale, mais la « culture » évoquée renvoie à une idée plus large, celle d'un ensemble de traits distinctifs qui caractériserait la profession ou la fonction des membres, agissant comme une norme collective intégrée façonnant le rapport au devoir dans la profession de magistrat.

Autrement, ce sont également des facteurs d'adaptation et de prise de recul qui permettent aux enquêtés de s'accommoder de certains dysfonctionnements ou de ressentis insatisfaisants. Sans parler de concessions morales, certains membres font le choix d'évaluer un seuil de ce qui est tolérable pour eux et de s'y accommoder en fonction : « Pourquoi rester ? Eh bien, parce qu'on apprend à passer par-delà les désaccords, oui, c'est ça. Et puis à voir l'intérêt aussi qu'il y a à rester, à porter une parole parfois un peu dissonante, parfois d'autre chose. » Ces propos soulignent que la résistance s'incarne aussi dans la dissidence, dans la souplesse, dans l'acceptation de certains paramètres et que participer à l'œuvre de justice, malgré des désappointements, peut trouver son sens par le combat mené au sein même des conseils.

Au terme de cette approche du niveau individuel, dans la perspective d'identifier les éléments qui favorisent ou limitent l'indépendance des conseils, en particulier pour prévenir les possibles influences ou en limiter les effets, voici les perspectives critiques qui nous ont semblé saillantes au regard des éléments issus des entretiens.

Protéger, servir ou évoluer sont trois motivations qui se conjuguent sans doute plus qu'elles ne s'excluent. Dès lors, il serait intéressant de questionner et de mesurer le degré d'adhésion et d'engagement des membres vis-à-vis de l'institution, au travers des valeurs qui les incitent à investir ces organes, mais aussi des facteurs qui les poussent à rester ou qui les inviteraient à partir, comme une garantie secondaire, néanmoins opérante, de protection de leur indépendance.

De plus, l'explicitation de règles déontologiques propres aux membres, soit de manière autonome par un règlement intérieur, soit comme fragments du code de déontologie de la magistrature, apparaît comme enjeu spécifique en termes d'indépendance. En effet, les exigences déontologiques qui s'imposent à la magistrature produisent par rebond des effets protecteurs de l'indépendance des membres magistrats au sein des conseils. Cependant, reste en suspens la question de leur caractère suffisant, en particulier au regard de la diversité des prérogatives attribuées aux conseils et potentiellement non couvertes par le code de la magistrature, ainsi que celle des membres extérieurs non-magistrats qui ne relèvent pas de ce code de déontologie. En effet, la situation la plus commune rencontrée dans les entretiens est celle de la poursuite par les membres des activités qu'ils exerçaient avant leur entrée dans un conseil. Par conséquent, il s'agit de voir comment harmoniser les codes déontologiques des différentes professions des membres – dans le cas où elles en disposeraient –, mais également de voir comment encadrer la fonction de membre en tant que telle dans un souci de cohérence au sein de ces institutions. Dès lors, il appartient à chaque conseil de déterminer les moyens et le degré de formalisme qu'il estime utiles et pertinents à cette fin. Dans cette même optique, la variété des pratiques de déport permet d'interroger les qualités d'indépendance déontologique au regard de la combinaison de mécanismes de protection relevant de registres à la fois juridiques (textes), organisationnels (pratiques mises en place par les membres) et personnels (conscience individuelle).

Cet examen de la déontologie des membres souligne l'importance de disposer de mécanismes d'échange et de partage au sein des conseils pour apprécier les différentes situations auxquelles ils peuvent être confrontés. Plus sensible encore est la question des possibles inquiétudes déontologiques concernant un autre membre déclenchées souvent à partir de signaux faibles incomplets ou d'éléments partagés : se décider ou non à en parler ? Si oui, à partir de quel degré d'inquiétude ? À qui se confier et sous quelle forme pour préserver le respect ? Ces questions déontologiques traversent les conseils et soulignent la nécessité de les prendre en compte par la mise en place de mesures à la fois préventives et réactives afin d'accompagner au mieux les membres.

S'agissant de la discipline des membres, il ressort de l'étude deux points principaux : d'une part les quelques situations évoquées d'agissements répréhensibles se situent en dehors des fonctions exercées au conseil, et d'autre part, les cas de comportements condamnables se produisant au sein des conseils sont extrêmement rares. Cependant, lorsque cela arrive, comme pour les juridictions, l'impact est notable sur le maintien de la confiance envers l'institution qui s'en voit fortement fragilisée. Ces situations rendent nécessaire l'existence de moyens disciplinaires, y compris à titre conservatoire, pour faire face à de tels événements, aussi uniques soient-ils.

Enfin, au-delà de la déontologie et de la discipline des membres, cette dernière partie sur les qualités d'indépendance individuelles a souligné le sentiment très affirmé des membres quant à leur indépendance au sein des conseils. L'étude montre que les cas d'atteintes personnelles (influences ou menaces directes) mettant en péril leur indépendance sont très rares et que les membres expriment jouir d'une liberté d'action, de pensée et de décision satisfaisante répondant au respect de leur indépendance. Enfin, les résultats montrent que les valeurs et dispositions personnelles sont au cœur de l'indépendance des conseils dont l'effectivité repose sur la force morale des acteurs qui les composent. Que ces qualités de la dimension personnelle s'appuient sur des attributs propres aux membres (combat, conviction, conscience, liberté, résistance face à d'éventuelles atteintes personnelles) ou sur les projections qu'ils ont de leur fonction (loyauté, responsabilité, devoir, service), elles dépendent également de l'environnement institutionnel et fonctionnel (encadrement de la déontologie et de la discipline) propice à ce que cette indépendance soit vécue.

### **Indépendance des conseils**

#### **Synthèse des qualités individuelles**

- Prendre en compte l'importance de dimension personnelle de l'indépendance pour construire des outils et des mécanismes institutionnels et fonctionnels pertinents et ajustés au sein des conseils : favoriser l'expression de l'engagement des membres, assurer la protection de leur intégrité, considérer les motifs de satisfaction ou d'insatisfaction quant à l'exercice de leur fonction, etc. (Parties 5. 1 et 5. 3)
- En l'absence de déontologie interne aux conseils, questionner le caractère suffisant du code de déontologie des magistrats pour protéger l'indépendance des membres d'un conseil. (Partie 5. 2)
- Affirmer un édifice déontologique propre pour les membres des conseils ayant vocation à se superposer à la déontologie à laquelle chacun des membres est soumis de par les fonctions qu'il conserve. (Partie 5. 2)
- Mettre en place des dispositions permettant la discussion et la révélation de situations de tension déontologique, pour soi-même ou pour un autre membre, au sein des conseils. (Partie 5. 2)
- Par une approche par le risque, examiner l'effectivité des mécanismes disciplinaires pour tempérer une situation d'atteinte à l'indépendance ou à son apparence. (Partie 5. 2)



# CONCLUSION

Interroger les qualités d'indépendance des conseils, c'est, comme le propose cette étude, envisager leur réalité dans une dimension sociale qui s'éprouve avec et au-delà du droit. Cette approche, qui s'appuie sur les outils de la sociologie, est l'occasion d'engager une lecture originale des qualités d'indépendance des conseils qui ne se résume pas à une conformité institutionnelle ni à des garanties juridiques. **En se focalisant sur les pratiques réelles et sur les expériences des acteurs, l'étude met en lumière les dimensions organisationnelles et relationnelles, les ressorts individuels et collectifs, qui concourent à l'indépendance des organes.** Cette nouvelle complexité amène à penser l'indépendance non comme un état stable et performatif décrété par le droit, mais comme une matière incarnée et fluctuante qui se construit, au-delà des interactions avec son environnement politico-juridique, à l'intérieur même des conseils. Ainsi, pour une compréhension globale et complémentaire, les qualités d'indépendance des conseils sont envisagées comme un état évolutif, dynamique et processuel qui se traduit par une succession d'équilibres ; comme une réalité factuelle et tangible qui s'illustre à travers des éléments mesurables et quantifiables ; et enfin, comme un sentiment qui repose sur des représentations, des perceptions et des valeurs.

Concernant plus précisément les résultats de cette étude, celle-ci a mis en lumière d'une part les mécanismes qui officient comme des remparts de protection de l'impartialité, ou qui, au contraire, fragilisent cet objectif. Il en ressort que le rapport au pouvoir politique, entre affranchissement et coopération, constitue un enjeu crucial. Cette étude souligne également que l'indépendance des conseils ne se situe pas uniquement dans son lien avec le politique, mais également dans sa capacité à déjouer d'éventuelles influences qui s'exprimeraient au sein du corps de la magistrature, entre autres par une ouverture des conseils vers l'extérieur et par différents processus de régulation internes, formels ou informels, dans le travail quotidien. Entre suspicion de partialité et incompréhension de certains mécanismes en œuvre au sein des conseils, l'idéal d'indépendance est parfois mis à mal par une représentation dévaluée des organes, ce qui questionne la confiance qui leur est accordée et, de fait, leur légitimité au sein de la cité. Ainsi, les qualités formelles d'indépendance des conseils doivent s'accompagner d'un effort de lisibilité, de compréhension et de transparence des processus afin de lutter contre un sentiment de corporatisme ou de dépendance à l'exécutif pour renforcer, au-delà de la réalité, l'apparence de l'indépendance.

Au-delà des qualités factuelles d'indépendance, il a été question dans cette étude de la qualité de cette indépendance au sein de ces institutions, à travers la manière dont celle-ci est investie par les membres dans leurs missions cardinales, mais aussi dans leurs prises d'initiative. Il ressort que cet « esprit » de l'indépendance se déploie au travers d'un sentiment personnel d'indépendance, pierre angulaire sur laquelle repose *in fine* toute l'architecture de l'indépendance des conseils. **La qualité de l'indépendance des conseils s'appuie donc sur la force morale et éthique de ses acteurs, celle-ci étant favorisée par un environnement fonctionnel propice à son déploiement au sein des institutions, notamment au travers d'un encadrement déontologique spécifique.** L'indépendance au cœur des préoccupations et des dispositions des membres serait le cœur de l'indépendance de l'institution.

Par ailleurs, l'étude fait le constat que la mission de protection de l'indépendance de la justice n'est pas portée uniquement par les conseils, mais qu'elle prend place au sein d'un écosystème institutionnel plus vaste : commissions de sélection des membres, examen des recours contre leurs décisions, rôle des inspections ou fonction disciplinaire déportée en sont les exemples les plus topiques. Ainsi, il s'agit de penser l'indépendance de gouvernance de la justice dans sa globalité pour mieux appréhender celle des conseils *stricto sensu* : **quels autres organes peuvent contribuer à protéger l'indépendance de la justice et quels autres contre-pouvoirs (presse, société civile) pour défendre et renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire ?** Le développement d'actions d'ouverture à la société civile et de communication apparaît aussi comme l'instrument d'un dialogue avec d'autres écosystèmes pouvant jouer le rôle de défense et de renforcement de l'indépendance. Par le rappel des limites quand une atteinte est portée, les conseils renforcent l'esprit d'indépendance au sein du corps et la conscience de son caractère essentiel pour l'État de droit. La réception de cette parole institutionnelle est largement conditionnée par la qualité de leur indépendance et de leur légitimité. Ainsi, replacer les conseils dans un système de protection de l'indépendance dont ils ne sont pas les seuls acteurs, mais un des intermédiaires, semble être une piste intéressante à exploiter pour penser les qualités d'indépendance des conseils. Dès lors, pour s'assurer de la qualité de la protection de la justice au sein d'un État, adopter une vision holistique visant à appréhender les qualités du système de protection de l'indépendance dans son ensemble paraît être une piste méritant d'être explorée.

Cette étude – réalisée dans un temps restreint et dont la portée est limitée – fait apparaître le besoin d'un approfondissement des connaissances autour de la protection de l'indépendance de la justice. De nouveaux travaux de recherche pourraient alors être menés dans son prolongement, par exemple, des déclinaisons nationales ou régionales permettant une appréhension plus fine des conseils de la magistrature étudiés. La prise en compte des écosystèmes institutionnels et d'éléments externes, tels que les avis de magistrats et de leurs représentants, de l'opinion publique ou encore des organisations non gouvernementales, propres à chacun des pays serait l'occasion d'apporter



un contrepoint aux propos recueillis dans cette enquête. L'approche monographique, s'appuyant sur la mobilisation des outils des sciences sociales, pourrait réintroduire une vision dynamique et ciblée de l'indépendance des conseils et y intégrer une dimension historique. En second lieu, des travaux complémentaires apparaissent nécessaires pour explorer plus spécifiquement l'intrication des qualités d'indépendance au niveau institutionnel, fonctionnel et individuel, étudiées ici de manière relativement autonome. Analyser les mécanismes de leurs interactions et les effets croisés qu'elles engendrent, dans le sens de l'affaiblissement ou du renforcement de la protection des conseils, apporterait un éclairage complémentaire aux premiers résultats présentés dans ce rapport. En troisième et dernier lieu, développer une méthodologie commune aux conseils dans le recueil et l'analyse d'informations qualitatives et quantitatives, permettrait, malgré leur diversité, d'harmoniser leurs données et de bénéficier d'un cadre unifié pour des études comparées, en tenant compte d'éléments de contexte comme les situations politiques, la maturité de la lutte contre la corruption ou encore la force de l'État de droit.

Rechercher les points communs saillants, parmi une multiplicité de conseils, fait émerger un portrait d'inspiration cubiste qui représente tous les conseils sans pour autant en représenter aucun. Ce portrait pourrait donner l'impression que subsistent, comme autant de fissures dans la muraille de l'indépendance, de nombreuses zones d'incertitude, de pratiques non écrites, d'accords tacites et de parts d'appréciation individuelle ; à ceci près qu'aucun conseil ne les possède toutes. Cette plongée dans la pratique aura sans doute réveillé la tentation régulatrice de certains lecteurs, les appelant à la rédaction des règlements, de codes ou autres documents prescriptifs. **Au sortir de cette étude, il nous apparaît que l'absence de texte n'implique pas forcément l'absence de règles ou de régulation.** La règle écrite possède force d'explicitation et de permanence, mais elle n'est pas sans coût et sans failles dans des environnements évolutifs. Elle peut aussi happer ses auteurs dans le piège de la précision fractale, qui, pour épouser au plus près des réalités finies, donne aux textes une longueur infinie. **Si la protection de l'indépendance de certains conseils gagnerait à être renforcée par la formalisation écrite de certains aspects de leur fonctionnement, pour d'autres, les contreforts relèvent d'autres ordres, que ce rapport aura, espérons-le, contribué à éclairer.**

Ainsi, il n'y a donc pas une manière unique ou un modèle type pour envisager l'indépendance des conseils de la magistrature judiciaire. Reconnaître la complexité de leurs qualités d'indépendance et des mécanismes à l'œuvre qui les sous-tendent, ne rend pas l'institution plus fragile ; au contraire, l'assumer, c'est permettre une construction concrète, ajustée et souple de l'indépendance des conseils et les renforcer dans leur rôle de protecteur des systèmes de justice.



# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages

- Jacques Commaille, Martine Kaluszynski (dir.), *La Fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, « Recherches », 2007.
- Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, « Points Essai », [1977], 2014.
- Thierry Delpeuch, Laurence Dumoulin, Claire de Galember, *Sociologie du droit et de la justice*, Malakoff, Armand Colin, « U », 2014.
- Yoann Demoli, Laurent Willemez, *Sociologie de la magistrature. Genèse, morphologie et conditions de travail d'un corps*, Malakoff, Armand Colin, « U », 2023.
- Fabrice Hourquebie, *L'Indépendance des magistrats*, Le Conquet, éditions Dialogue, 2024.
- Philip Milburn, *Sociologie de la justice pénale*, Malakoff, Armand Colin, « U », 2024.
- Thierry S. Renoux (dir.), *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*, Paris, La documentation française, 1999.
- Virginie Tournay, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2011.
- Antoine Vauchez, *L'Institution judiciaire remotivée, le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie (1960-2000)*, Paris, LGDJ, Droit et société « Recherches et travaux », 2004.
- Cécile Vigour, *Réformes de la justice en Europe : entre politique et gestion*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018.

## Articles

- Alain Bancaud, « Normalisation d'une innovation : le Conseil supérieur de la magistrature sous la IV<sup>e</sup> République », *Droit et société*, 2006, vol. 2, n° 63-64, p. 371-391.
- Michal Bobek, David Kosař, « Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe », *European Legal Studies/Études européennes juridiques*, 2013, 35 p.
- Pierre Bourdieu, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*, « Rites et fétiches », 1982, vol. 43, p. 58-63.
- Guy Canivet, « Indépendance, vous avez dit indépendance ? Questions sur une valeur essentielle de la justice », *Pouvoirs*, 2021, vol. 3, n° 178, p. 21-35.

- Pablo Jose Castillo Ortiz, « Conseils de la Justice et perception par les juges du respect de leur indépendance en Europe », *Hague J Rule Law*, 2017, vol. 9, p. 315-336.
- Hélène Chamboredon, Fabienne Pavis, Muriel Surdez, Laurent Willemez, « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèse, sciences sociales et histoires*, 1994, n° 16, p. 114-132.
- Robert David, « Indépendance de la magistrature ou indépendance du magistrat ? », *Esprit*, 1947, n° 136, vol. 8, p. 269-275.
- Alioune Badara Fall, « Les menaces internes à l'indépendance de la justice », *L'Indépendance de la justice*, 2007, Dakar, Sénégal ; (hal-00490034v2).
- Aziz Jellab, Armelle Giglio, « Stratégies d'enquête en milieu hautement légitime. À propos d'une recherche sur les juges et les jurés populaires en cours d'assises », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 2015, 46-1, p. 167-181.
- Marie-Carmen Garcia, « Virginie Tournay, *Sociologie des institutions* », *Lectures* [en ligne], Les comptes rendus, mis en ligne le 26 mai 2011 ; <https://journals.openedition.org/lectures/5660>.
- Margarida Garcia et Richard Dubé, « Une enquête théorique et empirique sur les menaces externes à l'indépendance judiciaire dans le cadre du *sentencing* », *Revue générale de droit*, 2017, 47-1, p. 7-45.
- Nuno Garoupa, Tom Ginsburg, « Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence », *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics, University of Chicago Law School*, 2008, n° 444, 44 p.
- Marc Hertog, « Empirical Approaches to the Rule of Law: Contours and Challenges of a Social Science That Does Not Quite Yet Exist », *Annual Review of Law and Social Science*, 2024, vol. 20 : 35-51, p. 35-51.
- Fabrice Hourquebie, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *Les cahiers de la justice*, 2012, vol. 2, p. 41-61.
- Luc Huppé, « Les déclarations de principes internationales relatives à l'indépendance judiciaire », *Les Cahiers de droit*, 2002, vol. 43, n° 2, p. 299-326.
- Mireille Imbert-Quaretta, « Nomination des juges et Conseil supérieur de la magistrature », *Après-demain*, 2017, n° 41, p. 31-33.
- Liora Israël, « Quand les professionnels de justice revendiquent leur engagement » dans Jacques Commaille et Martine Kaluszynski (dir.), *La Fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, p. 119-142.
- Jean-Christophe Lapouble, « Les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature vues par le Conseil d'État », *Les cahiers de la justice*, 2020, p. 505-516.
- Agnès Martinel, Frank Natali, « Le Conseil supérieur de la magistrature, protecteur des magistrats ou des justiciables ? », *Après-demain*, 2014, n° 30, p. 33-35.

- Bertrand Mathieu, « Du Conseil supérieur de la magistrature à un Conseil de justice ? Perspectives et conditions d'une réforme du CSM », *Revue française de criminologie et de droit pénal*, 2016, vol. 1, n° 6, p. 3-14.
- Philip Milburn, « Les évolutions récentes de la magistrature française : identité professionnelle et conception de la justice », *Les cahiers de la justice*, « L'identité professionnelle des magistrats », 2023, vol. 4, p. 637-645.
- Énagnon G. Nonnou, « Le Conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les États francophones d'Afrique », *Les cahiers de la justice*, 2018, vol. 4, p. 713-733.
- Daniela Piana, « Reformes judiciaires et État de droit. Analyse comparée des pays de l'Union européenne », *Droit et société*, 2017, n° 95, p. 177-198.
- Véronique Pujas, « Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique en Espagne, en France et en Italie », *Droit et société*, 2000, n° 44-45, p. 41-60.
- Violaine Roussel, « Les changements d'éthos des magistrats » dans Jacques Commaille et Martine Kaluszynski (dir.), *La Fonction politique de la justice*, 2007, Paris, La Découverte, p. 25-46.
- Cécile Vigour, « L'indépendance des magistrats, une approche comparée », *Cahiers français*, 2020, vol. 3, n° 416, p. 74-81.

## Rapports institutionnels – ONG

- Conseil supérieur de la magistrature de France – Rapport d'activité 2023, Paris, La documentation française, 2024.
- FIDH, *Les Conseils supérieurs de la magistrature : Quelles réformes pour un pouvoir judiciaire indépendant ? Les exemples de l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Palestine*, Paris, FIDH, 2009.
- Sèdjro Axel-Luc Hountohotegbè, *Rapport du colloque 2023 du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)*, 16-17 novembre 2023.

- Jean-Jacques Urvoas, *Réforme du Conseil supérieur de la magistrature : le chemin escarpé du compromis*, Fondation Jean-Jaurès Thémis – Observatoire justice et sécurité, note n° 13, 2015.

## Rapport de recherche

---

- Yoann Demoli, Laurent Willemez, « L'âme du corps. La magistrature française dans les années 2010 : morphologie, mobilité et conditions de travail », rapport de recherche, GIP Mission de recherche Droit et Justice [Institut Robert Badinter], 2019.

## Thèse

---

- Marie-Pierre Lapeyre, *Le Conseil supérieur de la magistrature : essai sur la « représentation » de l'autorité judiciaire*, thèse de droit public, soutenue le 13 novembre 2017, université Toulouse 1.

## Communications retranscrites

---

- François Molins, « Indépendance et responsabilité des magistrats », allocution de M. le procureur général François Molins en ouverture de la conférence du CSM du 12 mars 2021.
- Christophe Soulard, « Regard sur le Conseil supérieur de la magistrature ("le CSM") : la nomination des juges, l'accès aux postes de responsabilité et la responsabilité du juge », *Académie des sciences morales et politiques*, lundi 5 février 2024, communication de Christophe Soulard, Premier président de la Cour de cassation, président du CSM.

# ANNEXES

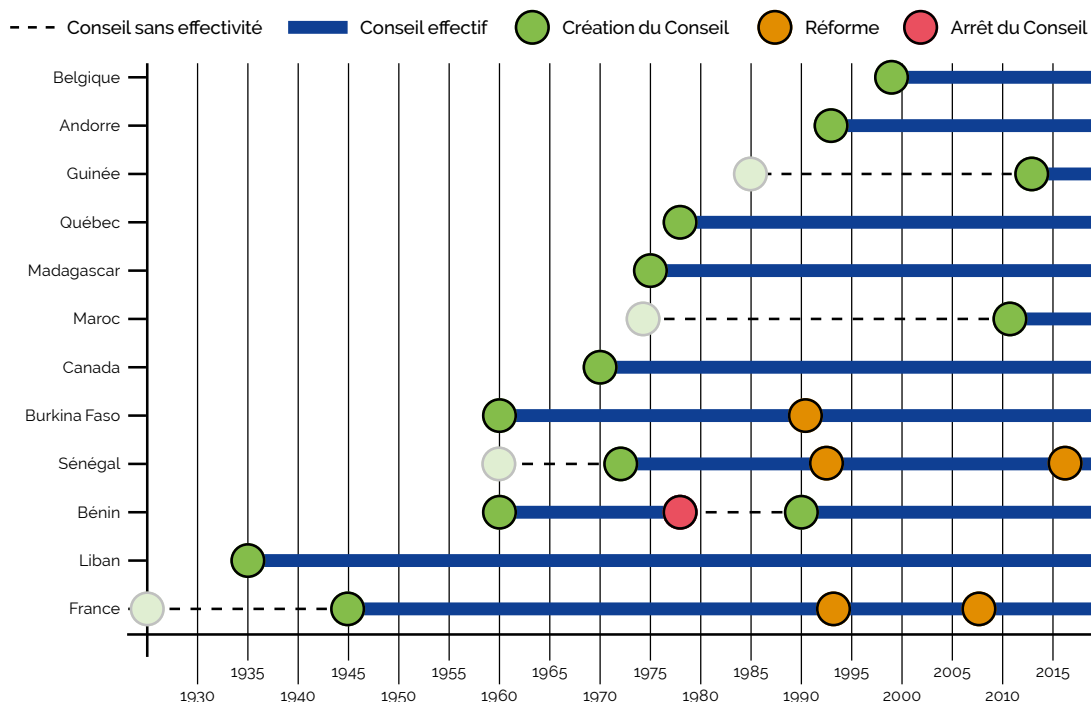
## ANNEXE 1

### TABLEAU « PROFIL DES ENQUÊTÉS »

INDICATEURS	NOMBRE D'ENQUÊTÉS
<b>ÂGE</b>	
60-70 ans	6
50-59 ans	4
40-49 ans	1
Pas d'information	4
<b>DÉSIGNATION</b>	
Élu	6
Nommé	7
De droit	2
<b>MEMBRE</b>	
Ancien	4
Actuel	11
<b>SEXE</b>	
Femme	4
Homme	11
<b>PROFESSION</b>	
Magistrat	11
Non-magistrat	4

## ANNEXE 2

# FRISE CHRONOLOGIQUE « HISTORIQUE DE CRÉATION DES DOUZE CONSEILS DE L'ÉTUDE »





## ANNEXE 3

# LISTE DES SCHÉMAS ET TABLEAUX PRÉSENTÉS DANS L'ÉTUDE

**Schéma 1** : Niveaux d'analyse des qualités d'indépendance des conseils – p. 58

**Schéma 2** : Composition des conseils – Niveaux d'ouverture aux membres extérieurs et risques identifiés – p. 70

**Schéma 3** : Présentation des processus de nomination et des points de tension identifiés relatifs à l'indépendance des conseils – p. 73

**Schéma 4** : Processus disciplinaire et identification des points de tension de l'indépendance – p. 82

**Schéma 5** : Qualités d'indépendance budgétaire des conseils – p. 95

**Schéma 6** : Niveaux de perceptions de l'indépendance des conseils par la société civile – p. 98

**Tableau** de synthèse des qualités institutionnelles – p. 102

**Schéma 7** : Nature des relations fonctionnelles entre les conseils et l'exécutif – p. 110

**Schéma 8** : Indépendance fonctionnelle des conseils, les marges d'action – p. 119

**Schéma 9** : Qualités d'indépendance fonctionnelle des conseils : la collégialité – p. 125

**Schéma 10** : Décisions du conseil : connaissance des positions des membres – p. 137

**Tableau** de synthèse des qualités fonctionnelles – p. 139

**Schéma 11** : Chemin d'intégration des conseils – p. 142

**Schéma 12** : Niveaux d'encadrement de la déontologie des membres au sein des conseils – p. 151

**Schéma 13** : Qualités de l'encadrement de la déontologie des membres – p. 158

**Schéma 14** : Roue des qualités d'indépendance personnelles des membres – p. 173

**Tableau** de synthèse des qualités individuelles – p. 179



# TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	3
AVANT-PROPOS.....	5
SYNTHÈSE.....	7
INTRODUCTION.....	17
<b>1. LES CONSEILS, UN OBJET PROTÉIFORME ENCORE PEU ÉTUDIÉ.....</b>	<b>21</b>
1. Principes fondateurs, genèses et prérogatives.....	21
1.1 Que font les conseils ?.....	23
1.2 Des organes en tension.....	24
1.3 Quelle composition pour quelle indépendance ?.....	24
1.4 Quelle(s) histoire(s) ?.....	26
2. Un état de la littérature parcimonieux.....	37
2.1 Une littérature institutionnelle, pédagogique et descriptive.....	37
2.2 Une littérature institutionnelle critique.....	38
2.3 Une littérature critique académique.....	39
2.4 L'absence d'une littérature de terrain sur les conseils.....	43
<b>2. ÉTUDIER LES QUALITÉS D'INDÉPENDANCE DE CONSEILS FRANCOPHONES : UNE APPROCHE EMPIRIQUE.....</b>	<b>47</b>
1. Les conseils : des objets sociaux.....	47
2. La démarche qualitative : donner la parole aux acteurs.....	48
3. Définition et présentation du terrain d'enquête.....	49
4. Précautions méthodologiques.....	50
4.1 L'anonymisation des données.....	50
4.2 Caractère parcellaire et évolutif des données.....	52
4.3 Orientation réflexive de l'étude.....	52
5. Comment appréhender les « qualités d'indépendance » des conseils ?.....	54

5.1 L'indépendance des conseils : un mouvement continu et en équilibre.....	55
5.2 Qualités d'indépendance et qualités de l'indépendance : l'indépendance incarnée.....	55
5.3 L'indépendance des conseils : une exploration des mécanismes internes.....	56
<b>3. LES QUALITÉS INSTITUTIONNELLES DES CONSEILS.....</b>	<b>61</b>
1. Institution et développement des conseils.....	61
1.1 Création des conseils : des contextes d'apparition structurels ou conjoncturels.....	61
1.2 Le statut des conseils : visions, ambitions et pouvoir des organes.....	64
2. La composition des conseils : quels jeux d'influences ?.....	66
2.1 Présence de l'exécutif dans les conseils.....	67
2.2 L'enjeu des membres de droit.....	68
2.3 Ouverture des conseils aux membres extérieurs.....	69
3. L'indépendance des conseils au prisme de leurs missions.....	72
3.1 Les nominations.....	72
3.2 Le contentieux disciplinaire.....	81
4. Les ressources : quelle autonomie pour quelle indépendance ?.....	90
4.1 Indépendance budgétaire opérationnelle.....	90
4.2 Indépendance budgétaire institutionnelle.....	91
5. Image des conseils : la perception de l'indépendance.....	96
5.1 Perceptions et critiques par l'opinion publique.....	96
5.2 Perceptions et critiques par le corps judiciaire.....	99
<b>4. LES QUALITÉS FONCTIONNELLES DES CONSEILS.....</b>	<b>103</b>
1. Relation fonctionnelle à l'exécutif : une implication à géométrie variable.....	103
1.1 Une coopération vertueuse et nécessaire avec l'exécutif : « faire avec ».....	103
1.2 Non-implication de l'exécutif : « faire sans ».....	106
1.3 Savoir s'opposer à l'exécutif : « faire contre ».....	108
2. Les « marges » d'action des conseils : l'indépendance en périphérie ?.....	110

2.1 Actions de terrain et de réflexion : initiatives et obstacles .....	110
2.2 La communication publique : hétérogénéité des pratiques.....	113
2.3 Œuvrer avec les citoyens, un levier d'action pour l'indépendance ? .....	117
<b>3. Modalités du travail collectif : les rouages de l'indépendance .....</b>	<b>120</b>
3.1 Les mandats : subjectivité temporelle et non-renouvellement.....	120
3.2 La collégialité : vertus externes et vertus internes.....	122
3.3 Les échanges : liberté de forme et de fond .....	125
3.4 La décision : consensus, influences et prises de position.....	129
 <b>5. LES QUALITÉS INDIVIDUELLES DES MEMBRES DES CONSEILS .....</b>	 <b>141</b>
<b>1. Chemins d'intégration et motivations .....</b>	<b>141</b>
1.1 État des lieux des chemins d'accès aux conseils .....	142
1.2 Motivations des membres à œuvrer au sein d'un conseil .....	144
<b>2. Déontologie et discipline des membres.....</b>	<b>149</b>
2.1 Encadrement de la déontologie .....	149
2.2 Déport et discipline .....	158
<b>3. Le sentiment d'indépendance personnelle .....</b>	<b>162</b>
3.1 Cas d'atteintes personnelles .....	162
3.2 La conscience, pierre angulaire de l'indépendance des conseils ? .....	164
3.3 Facteurs de maintien et de départ.....	173
 <b>CONCLUSION .....</b>	 <b>181</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>185</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>189</b>
Annexe 1 : Tableau « Profil des enquêtés » .....	189
Annexe 2 : Frise chronologique « Historique de création des 12 conseils de l'étude » .....	190
Annexe 3 : Liste des schémas et tableaux présentés dans l'étude .....	191
 <b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	 <b>192</b>



ÉTUDE

**LES QUALITÉS D'INDÉPENDANCE  
DES CONSEILS DE  
LA MAGISTRATURE  
PRATIQUES, PERCEPTIONS,  
EXPÉRIENCES DANS L'ESPACE  
JUDICIAIRE FRANCOPHONE**

Directrice de la publication :  
Valérie Sagant

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

Direction artistique :  
Isabelle Chemin

Exécution graphique :  
Créapix

Secrétariat de rédaction :  
Carine Eckert

Impression : @Print

# Les qualités d'indépendance des conseils de la magistrature

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

Dans l'architecture contemporaine de l'État de droit, les conseils de la magistrature judiciaire occupent une place stratégique. Responsables de la nomination, de la discipline et du statut des juges, ils sont devenus des acteurs centraux de l'indépendance judiciaire. Mais cette mission n'est crédible que si leur propre autonomie est assurée. C'est à cette question décisive qu'est consacrée cette étude empirique, fondée sur une enquête menée en 2025 auprès de membres de douze conseils du Réseau francophone.

Croisant droit et sociologie, l'analyse dépasse les dispositifs formels pour explorer les pratiques, perceptions et expériences qui façonnent ces institutions. Les témoignages recueillis révèlent des mécanismes concrets, travaillés par les tensions entre exécutif, corps judiciaire et attentes citoyennes, qui consolident ou fragilisent leur rôle. L'étude, par un examen des facteurs d'indépendance au niveau institutionnel, fonctionnel et individuel, souligne les interrelations et le nécessaire équilibre entre ces trois dimensions pour assurer la légitimité des conseils et, par ricochet, la confiance accordée à la justice elle-même.

En donnant voix aux acteurs, ce travail éclaire la construction sociale, processuelle et dynamique de l'indépendance des conseils. Il met en évidence que leur capacité à protéger la magistrature dépend directement de la qualité de leur propre indépendance. À ce titre, ils apparaissent, au sein du vaste écosystème institutionnel dans lequel ils évoluent, comme des piliers incontournables de la gouvernance judiciaire dans l'espace francophone.

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

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

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

### 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

[contact@institutrobertbadinter.fr](mailto:contact@institutrobertbadinter.fr)  
[institutrobertbadinter.fr](http://institutrobertbadinter.fr)

