

F. L'indépendance judiciaire aux États-Unis : questions actuelles et informations générales

par Mira Gur-Arie et Russell Wheeler¹⁰⁷

1. Introduction

Depuis la fondation de la république, l'indépendance judiciaire est une valeur politique essentielle des États-Unis. Alexander Hamilton¹⁰⁸, en plaidant en faveur de la ratification de la constitution des États-Unis, considérait comme évidente une « administration de la loi constante, droite et impartiale » par un système judiciaire [caractérisé par] « la fermeté et l'indépendance ». La liberté, disait-il, « aurait tout à craindre de l'union [du judiciaire] avec » le législatif ou l'exécutif. (*The Federalist*, N.78)

L'indépendance judiciaire signifie différentes choses pour différentes personnes. Elle fait au moins référence à la capacité des juges de trancher des litiges de manière impartiale, malgré des faveurs réelles, potentielles ou offertes. Mais elle permet surtout aux juges de protéger les droits de la personne, même face à l'opposition populaire.

Cependant, aux États-Unis, la croyance en l'indépendance judiciaire s'accompagne d'une croyance tout aussi forte en la responsabilité démocratique. James Madison¹⁰⁹ écrivait pendant le débat sur la

¹⁰⁷ Les opinions exprimées dans le présent article sont celles des auteurs et ne doivent pas être attribuées au Centre judiciaire fédéral ou toute autre agence du système judiciaire fédéral. M. John Cooke, les juges Paul Magnuson et Peter Messite, M. Peter McCabe, le juge Fern Smith et M. Sylvan Sobel ont fait des commentaires précieux sur une version antérieure de ce document.

¹⁰⁸ Alexander Hamilton fut aide de camp de George Washington, puis rédacteur de la constitution des États-Unis.

¹⁰⁹ James Madison fut le 4^{ème} président des États-Unis.

ratification « tout le pouvoir du Gouvernement doit dériver directement ou indirectement du peuple tout entier » (*The Federalist*, N.37 et 39). La responsabilité, en ce qui concerne les juges, a également différentes significations. Certains estiment que les décisions des juges doivent refléter les préférences populaires. D'autres rejettent cette proposition mais insistent que l'administration des tribunaux par les juges et l'utilisation des fonds du contribuable doivent satisfaire aux besoins et aux souhaits du public. Au cœur de l'idée de la responsabilité démocratique des juges se trouve le fait que le public, directement ou par ses représentants, a son mot à dire sur la façon dont les tribunaux doivent fonctionner.

Les États-Unis sont un laboratoire d'efforts faits pour ajuster l'indépendance et la responsabilité judiciaires l'une à l'autre, avec ses quelques 900 juges nommés à vie, 800 juges avec un mandat à durée déterminée et les 28.000 juges des états, du District de Columbia¹¹⁰ et de Porto Rico.¹¹¹ Ces 53 juridictions ont pratiquement toute liberté pour structurer leurs services judiciaires comme ils l'entendent. La leçon à tirer de l'expérience des États-Unis est qu'il n'existe pas de série de dispositions qui garantissent d'aboutir à un pouvoir judiciaire indépendant. L'indépendance

¹¹⁰ La ville de Washington

¹¹¹ Pour simplifier quelque peu les choses, les juges des tribunaux des états ont généralement pleine juridiction sur toutes les matières sauf celles que le Congrès réserve aux tribunaux fédéraux. Les juges fédéraux ont juridiction sur les délits fédéraux, les cas qui impliquent des lois fédérales, les affaires où les États-Unis sont l'une des parties, et les affaires entre citoyens d'états différents. Il existe une autre catégorie de juges que nous ne traiterons pas dans cet article, par manque de place. Il s'agit des juges des tribunaux établis au sein d'agences du pouvoir exécutif, comme le système judiciaire des forces armées, le tribunal des États-Unis pour les affaires fiscales, et les nombreux « juges de droit administratif ».

INDÉPENDANCE JUDICIAIRE	LES DEUX	RESPONSABILITÉ
Servie par la sécurité des postes et des salaires et par l'auto-administration du pouvoir judiciaire.	Servies par une éthique préventive et des règles sur les conflits d'intérêts.	Servie par les méthodes de sélection, discipline, révocation judiciaires et la surveillance par le législatif.

judiciaire revêt plusieurs formes, qui sont modelées par diverses dispositions juridiques, traditions politiques et attentes culturelles qui ont évolué avec le temps et continuent d'inspirer le débat et la réflexion.

Les dispositions des États-Unis pour promouvoir l'indépendance judiciaire d'un côté et le contrôle démocratique du pouvoir judiciaire de l'autre peuvent être placés sur un continuum. Le présent article décrit les mécanismes utilisés aux États-Unis pour protéger et équilibrer l'indépendance et la responsabilité. Il faut se souvenir que ces mécanismes fonctionnent dans un environnement imprégné d'une hypothèse culturelle de base selon laquelle les agents publics et les intérêts privés ne doivent pas s'immiscer dans les prises de décisions judiciaires. Cette hypothèse, qui sera examinée dans la section finale de cet article, repose sur le respect fondamental porté par le peuple au rôle du juge. Aussi, sélectionner un corps judiciaire à la fois compétent, honnête et divers est essentiel, tant pour maintenir cette confiance du public que pour soutenir la légitimité institutionnelle du judiciaire.

2. Mesures pour protéger l'indépendance judiciaire

a. Sécurité du poste et indemnité

La Déclaration d'Indépendance (1776) inculpait le roi George III parce qu'il avait rendu les juges coloniaux « dépendants de sa seule volonté, pour les maintenir à leur poste et pour leur rémunération ». Blackstone enseignait qu'une telle dépendance signifiait qu'au lieu de décider des affaires selon des « principes fondamentaux », les juges « se prononçaient ... en faveur de la loi qui convenait le mieux au monarque ou à ses

fonctionnaires. » (Wheeler, 1988 : 8-9) Ainsi, l'article III de la Constitution des États-Unis (1787) confie « le pouvoir judiciaire des États-Unis » aux juges fédéraux « qui conserveront leurs charges aussi longtemps qu'ils en seront dignes » et « percevront, à échéances fixes une indemnité qui ne diminuera pas tant qu'ils resteront en fonction ».

Pour les juges fédéraux, le maintien de la fonction « tant qu'ils en sont dignes » représente essentiellement la nomination à vie ; les juges de la Cour suprême, les juges des cours d'appel et les juges de district peuvent servir aussi longtemps qu'ils le désirent¹¹² (bien qu'un plan de retraite généreux leur permette de réduire leur charge de travail après l'âge de 65 ou 70 ans¹¹³). La titularisation à vie des juges fédéraux a été l'objet de critiques régulières, mais n'a jamais été mise en danger. Au début du siècle la critique venait de ceux qui pensaient que les juges fédéraux étaient trop favorables aux grands intérêts économiques, et aujourd'hui ce sont ceux qui pensent que

¹¹² Il n'est inhabituel pour les juges fédéraux de servir bien après avoir atteint l'âge de 70 ans. Trois des neuf juges de la Cour suprême ont plus de 70 ans et l'un d'eux a plus de 80 ans. Les juges fédéraux qui servent « tant qu'ils en sont dignes » peuvent être révoqués par la procédure législative de la mise en accusation (impeachment), mais cela ne s'est produit que sept fois dans l'histoire de la nation.

¹¹³ Les juges de plus de 65 ans et dont l'âge ajouté au nombre d'années de service dépasse 80 ans peuvent prendre leur retraite et conserver le salaire de la fonction (y compris toute augmentation) tant qu'ils accomplissent une quantité définie de service réduit, et s'ils choisissent de ne fournir aucun service judiciaire, ils peuvent conserver le salaire qu'ils avaient au moment de leur départ à la retraite. (Voir USC 28, § 371).

les juges sont trop favorables aux intérêts des minorités et des personnes soupçonnées d'avoir commis un crime.

L'interdiction par l'Article III de la Constitution de réduire les salaires judiciaires fédéraux n'a pas été soumise à des attaques semblables. Cependant, au cours de l'histoire, les juges ont toujours affirmé que leurs salaires étaient insuffisants. Bien que les salaires judiciaires fédéraux d'aujourd'hui soient sans aucun doute dans la tranche la plus élevée de tous les salaires des États-Unis¹¹⁴, dans de nombreuses régions du pays, les avocats débutants, au moins dans les cabinets commerciaux, gagnent parfois plus que les juges fédéraux. Les juges ne prétendent pas que le Congrès refuse d'augmenter leurs salaires pour se venger de leurs décisions. Cependant, ils font remarquer que refuser de permettre aux salaires judiciaires de suivre l'inflation peut contenir les germes d'une menace à des prises de décisions indépendantes. (Affaire Williams contre États-Unis 1999).

Bien que la titularisation et les indemnités soient souvent décrites comme étant l'élément caractéristique d'un système judiciaire indépendant aux États-Unis, la titularisation à vie et les salaires qui ne

¹¹⁴ Le salaire annuel avant taxes d'un juge fédéral de district en l'année 2000 était de 141.300 dollars. Les juges des cours d'appel gagnent quelque 149.900 dollars et les juges de la Cour suprême gagnent 173.600 dollars. Les magistrats et les juges de faillites gagnent environ 10 pour cent de moins que les juges de district. En 1999, la paye moyenne annuelle aux États-Unis était de 31.908 dollars (Bureau des statistiques du travail, 2000). Les salaires des juges des tribunaux des états sont quelque peu inférieurs aux salaires judiciaires fédéraux. Néanmoins, les salaires des juges des tribunaux d'état de plus haute instance les placent bien au-dessus du revenu médian national. Pour une analyse des salaires judiciaires des tribunaux d'état voir l'enquête sur les salaires judiciaires (Centre national des tribunaux d'état, 1999, volume 25 N°2)

peuvent baisser ne concernent officiellement que trois pour cent des juges des États-Unis : les quelque 900 juges siégeant à la Cour suprême, dans les cours d'appel et les tribunaux de district, et les juges de l'état de Rhode Island (dans deux autres états, les juges sont titularisés jusqu'à l'âge de 70 ans). (Rottman 1995, tables 4 et 6). Les juges de faillites fédéraux et les juges magistrats, qui exercent le pouvoir judiciaire sur délégation de juges fédéraux titulaires à vie, ont respectivement des mandats de 14 et de 8 ans (USC 28, §152(a)(1) & 631(a)). La titularisation à vie des juges des états, qui était accordée au 18^{ème} siècle a fait place à des mandats de durée limitée dans un effort pour promouvoir un judiciaire sensible aux préférences populaires. Aujourd'hui, presque tous les juges des états ont des mandats à durée limitée, allant de 4 à 15 ans¹¹⁵, et la plupart d'entre eux doivent se soumettre à une forme d'élection populaire pour conserver leur poste.

Comme nous le verrons plus loin, ces limitations sur la durée des mandats des juges ont permis aux électeurs d'écarter des juges qui auraient pris des décisions impopulaires, mais ces limitations n'ont généralement pas constitué une menace institutionnelle réelle envers l'indépendance des décisions prises par les juges des états. De même, bien que presque tous les salaires du judiciaire des états soient inférieurs à ceux des juges fédéraux correspondants, et dans certains cas très inférieurs, nous ne savons pas si, et dans quelle mesure, les autorités législatives d'un état ou d'une municipalité ont essayé de réduire les salaires des juges pour les punir d'avoir pris certaines décisions.¹¹⁶

¹¹⁵ Données reprises de Rottman, 1995, tables 4 et 8. Le mandat habituel pour les juges d'appel des états est de 8 ans et la moyenne de 7 à 8 ans. Pour les juges des principaux tribunaux d'instance, le mandat est de 6 ans et la moyenne de 7 ans.

¹¹⁶ L'examen de la recherche empirique relative à l'indépendance judiciaire conduite par un spécialiste suggère que ce sujet a été assez peu étudié. (Hensler 1999 : 718)

En fait, l'important est que, malgré ces différences entre les systèmes fédéral et des états, la plupart des juges des États-Unis jouissent d'un respect professionnel important et reçoivent des salaires plus élevés que les autres agents de la fonction publique dans leur juridiction. Les salaires et la stature professionnelle seuls ne garantissent pas l'indépendance judiciaire mais, en élevant le prestige des juges, il leur est plus facile d'agir avec plus d'indépendance.

b. Administration du judiciaire par le judiciaire

Il n'est pas venu à l'esprit de ceux qui ont mis en place le gouvernement fédéral et ceux des états, vers la fin du 18^{ème} siècle, que l'exercice séparé et indépendant du pouvoir judiciaire avait besoin d'autre chose que de juges séparés et indépendants. Les tribunaux fédéraux, depuis leur création en 1789 et jusqu'en 1939 étaient sous les responsabilités administratives successives des Départements d'État, du Trésor, de l'Intérieur et de la Justice. Les tribunaux des états étaient sous la responsabilité administrative des agences de l'exécutif de l'état. Les agences du pouvoir exécutif, fédérales et étatiques, préparaient annuellement des requêtes législatives de fonds pour le fonctionnement des tribunaux et administraient les fonds reçus, qui, jusqu'au début du 20^{ème} siècle, ne servait guère qu'à payer les juges et le personnel (quand ils n'étaient pas payés directement par les redevances) et à fournir les salles d'audience et le mobilier.

Cependant, à mesure que le volume et la complexité des opérations judiciaires augmentaient, les juges et consorts affirmaient que le salaire et la titularisation ne suffisaient plus pour permettre au pouvoir judiciaire fédéral de se défendre contre les autres branches et que les systèmes judiciaires des états, dont les juges devaient être réélus, couraient un danger encore plus grand. Les juges fédéraux se plaignaient, d'une part, que le département de la justice

était un administrateur indifférent et d'autre part que son contrôle sur l'administration judiciaire menaçait l'apparence d'indépendance judiciaire et sa réalité.

En 1939, le Congrès a réagi à ces inquiétudes en créant l'Office administratif des tribunaux des États-Unis pour assumer, à la place du Département de la Justice, la responsabilité du budget des tribunaux fédéraux et de l'administration du personnel et compiler les données statistiques sur les opérations des tribunaux. Plus important encore, le Congrès a donné des directives selon lesquelles l'Office administratif serait supervisé par un conseil de juges d'appel fédéraux. [Cette organisation, qui est maintenant la Conférence judiciaire des États-Unis réunit 26 juges d'appel et d'instance et est présidée par le président de la Cour suprême (USC 28. 331).]¹¹⁷ Les gouvernements des états ont suivi dès 1940, en créant des offices administratifs pour les tribunaux d'état, la supervision étant généralement confiée à la Cour suprême de l'état. Aujourd'hui, l'importance d'une entité administrative séparée pour le pouvoir judiciaire fait partie de la sagesse conventionnelle aux États-Unis. Trois domaines vont l'illustrer :

L'administration et la juridiction des tribunaux. Avant que les branches du judiciaire n'aient la responsabilité de la préparation et de l'administration du budget et des offices administratifs pour les exécuter, des agences de l'exécutif évaluaient les besoins des tribunaux, présentaient ces besoins au pouvoir législatif pour approbation, négociaient avec le pouvoir législatif, et administraient les fonds

¹¹⁷ Les membres sont les présidents des treize cours d'appel fédérales, un juge de district de chacune des 12 circonscriptions judiciaires régionales et le président du tribunal du commerce international. La conférence décide de la politique pour l'administration des tribunaux fédéraux, en travaillant au moyen d'un réseau de comités qui examinent des sujets tels que l'automation, les peines pénales et les salaires et les avantages du corps judiciaire.

alloués. Bien qu'ils agissent en consultant en général les fonctionnaires du judiciaire, il était possible de priver les tribunaux en général et certains juges en particulier de l'appui financier, en guise de représailles pour des décisions contraires au bon plaisir de l'exécutif, une des principales parties prenantes devant ces tribunaux. Bien que les cas de telles représailles de l'exécutif aient été rares (Fish, 1973 : 122-123 ; Baar 1975 : chapitre 2), c'était là « une situation anormale dans laquelle le représentant juridique de la partie prenante principale devant les tribunaux fédéraux était chargé de décaissements très importants pour les juges devant lesquels ses subordonnés devaient constamment comparaître ». (Shafroth 1939 : 738)

En vertu du régime actuel, les branches judiciaires préparent leurs propres estimations de leurs besoins et les présentent soit directement au législatif soit à l'exécutif pour qu'il soit incorporé sans changement dans le budget global du gouvernement. Le pouvoir judiciaire défend également la demande devant le corps législatif et administre les fonds alloués.

Cependant, les procédures actuelles en matière de budget judiciaire libèrent à peine les tribunaux d'une certaine supervision voire un certain contrôle de la part des autres branches du pouvoir. L'exécutif, par exemple, peut influencer le niveau des financements du judiciaire par ses recommandations au Congrès sur la politique financière. Et bien sûr, c'est le Congrès qui détermine le niveau de financement du judiciaire. Les législateurs peuvent user de leur pouvoir en matière de financement pour exprimer leur approbation ou désapprobation de la façon dont les juges administrent les tribunaux et, bien que cela se produise rarement, leur approbation ou désapprobation des décisions prises par le judiciaire. Le Congrès a d'autres moyens de contrôler les conséquences des décisions judiciaires et la seule menace de telles actions pourrait influencer les décisions futures. Par exemple, le Congrès peut limiter

la juridiction des tribunaux fédéraux, comme il l'a fait en 1995, pour qu'il soit plus difficile aux personnes incarcérées d'obtenir des ordres judiciaires visant à changer l'administration des prisons ou des ordres visant à la révision de leurs condamnations.¹¹⁸

La discipline. À l'origine, le gouvernement fédéral et ceux des états n'avaient qu'un moyen officiel de discipliner les juges – la mise en accusation devant le législatif (impeachment) et la révocation. Mais, alors que cette procédure se révélait peu pratique, surtout pour résoudre des problèmes mineurs, et que la possibilité de l'obtention par le législatif ou l'exécutif d'une autorité étendue pour révoquer ou discipliner les juges devenait une menace croissante, les pouvoirs judiciaires ont acquis, d'habitude par statut, des mécanismes disciplinaires internes pour traiter l'inaptitude judiciaire. Ces moyens, ainsi que l'impeachment sont examinés plus loin. Ces dispositions disciplinaires se trouvent au sein du judiciaire, prévoient le contrôle de la discipline par le judiciaire et le protègent contre le contrôle des juges par le législatif.

L'éducation. Bien que la plupart des juges des États-Unis apportent au tribunal une expérience juridique étendue, ils ne reçoivent pas de formation judiciaire officielle avant leur nomination ; ils font leur apprentissage sur le tas. Lorsque la tâche du juge était moins compliquée, l'éducation judiciaire pouvait se faire de manière informelle. Des programmes officiels de formation judiciaire au sein du pouvoir judiciaire ont été créés vers le milieu du 20^{ème} siècle à mesure que les juges ont du traiter des problèmes de gestion des affaires, des affaires avec des schémas statutaires compliqués et des faits scientifiques et économiques complexes. En 1967, le Congrès a créé le Centre judiciaire fédéral pour orienter et fournir une

¹¹⁸ Ces statuts sont codifiés dans le code USC 28, § 1915 et 2254.

éducation continue aux juges fédéraux et aux employés des tribunaux. La plupart des systèmes judiciaires des états fournissent également des opportunités d'études aux juges et à leur personnel.

Il y a eu de vives discussions quant à savoir si certaines alternatives, telles que des programmes d'éducation judiciaire privés, offerts par des organismes qui semblent avoir des préférences politiques sur des sujets couramment présentés devant les tribunaux, constituent une menace aux prises de décisions indépendantes. Les personnes en faveur de ces programmes se défendent contre l'accusation d'être partiaux et font remarquer que le rôle des juges consiste à écouter et à peser des points de vue nombreux et différents. Les critiques affirment que l'aptitude experte des juges à recevoir l'information avec scepticisme peut ne pas les aider à reconnaître une information déformée dans des domaines très complexes et ésotériques, et affirment que malgré tout, l'apparence d'une éducation judiciaire privée compromet la confiance du public envers l'indépendance judiciaire.

3. Prévention des conflits d'intérêts et promotion de la confiance du public

Il existe toute une série de lois et de règles préventives conçues pour promouvoir l'indépendance judiciaire en protégeant les juges contre des situations qui pourraient être compromettantes et promouvoir en même temps la responsabilité en exigeant que les juges publient des informations personnelles susceptibles de conduire à des conflits d'intérêts. Par exemple, une loi de 1989 limite les cadeaux que les juges et autres hauts fonctionnaires peuvent accepter et impose un plafond sur les gains extérieurs (généralement issus de l'enseignement ou des droits d'auteurs), fixé à 15 pour cent de leur salaire du gouvernement (U.S.C. 5, § 501-505). Les juges fédéraux et autres fonctionnaires ne peuvent pas accepter d'honoraires pour faire un discours ou écrire

un article, activités qui sont susceptibles d'engager un temps minimum. Payer les juges dans ces conditions pourrait éveiller des soupçons quant à des motifs ultérieurs. Une autre loi exige que les juges et les autres hauts fonctionnaires fassent des rapports annuels sur leurs biens financiers (et sur ceux de certains membres de leurs familles), qu'ils sont obligés de soumettre à un contrôle public. Dans le cas des juges, le fait que les rapports soient à la disposition du public facilite l'application d'une autre loi (U.S.C. 28 § 455) qui demande aux juges de se récuser d'affaires dans lesquelles ils ont un savoir personnel ou un intérêt financier (défini comme étant « la possession d'un intérêt légal ou équitable, si petit soit-il » U.S.C. 28 § 455(a)(4) & (d)(4) [par exemple la possession d'actions en bourse]).

Outre ces dispositions statutaires fédérales, et des dispositions semblables dans les états, les systèmes judiciaires au niveau fédéral et des états ont adopté des codes de conduite judiciaire. Le code fédéral a sept canons et des dispositions secondaires détaillées qui conseillent les juges quant à la bienséance de servir dans des conseils et comités, d'être membres d'organisations privées susceptibles de pratiquer des discriminations individuelles, de parler en public, de s'associer avec des partis politiques et ainsi de suite. Un comité de la Conférence judiciaire rend des avis adressés aux juges en quête de conseils quant à l'application du code dans des situations déterminées. Bien que la loi n'impose pas aux juges de se conformer au code, presque tous les juges fédéraux s'efforcent de s'y conformer et les juges qui enfreignent ses dispositions sont passibles de mesures disciplinaires par les conseils des circonscriptions judiciaires.

4. Mesures visant à promouvoir la responsabilité publique

Les dispositions gouvernant l'office judiciaire qui sont le plus clairement conçues pour promouvoir la responsabilité

démocratique – il faut l’admettre, quelque peu au détriment de l’indépendance judiciaire – sont les méthodes par lesquelles les juges obtiennent et conservent leur office et les procédures de discipline et de révocation des juges. La supervision par le pouvoir législatif impose aux juges de justifier certains aspects de leur comportement et les exigences relatives aux rapports sur la charge de travail éclairent certains aspects du comportement judiciaire.

La sélection judiciaire. Certains pays européens et d’Amérique Latine confient la responsabilité du choix des juges à des conseils de juges, à des fonctionnaires membres des pouvoirs législatif et exécutif, à des universitaires et à d’autres. Le but est de limiter l’influence des autres branches du gouvernement sur le pouvoir judiciaire. La sélection des juges aux États-Unis utilise de plus en plus des commissions qui ressemblent de façon superficielle aux conseils dans d’autres pays. Aux États-Unis, ces groupes ont largement un rôle de conseil et ont une compétence spéciale plutôt que générale en matière d’administration du système judiciaire et de son personnel. Ils jouent essentiellement un rôle de conseil, ouvrant ainsi la porte à une participation substantielle du peuple ou de ses représentants.

Nomination des juges fédéraux par le Président. La constitution prévoit que le président « désignera, et avec le conseil et le consentement du Sénat, nommera les ambassadeurs, les autres ministres et consuls publics, les juges de la Cour suprême et tous les autres fonctionnaires des États-Unis [y compris les juges fédéraux d’appel et de district d’aujourd’hui] dont la nomination n’est pas prévue différemment et qui sera établie par une loi » (Article II, section 2).¹¹⁹

¹¹⁹ Les juges de la Cour suprême fédérale, les juges des cours d’appel et les juges de district jouissent tous de la titularisation et de la protection de l’article III. Cela couvre environ 900 sur les 1.700 et quelques juges fédéraux (y compris les juges retraités qui accomplissent

Le Congrès n’a ni promulgué des lois pour réglementer la nomination de juges à vie, ni adopté des exigences préliminaires relatives à l’âge, aux qualifications professionnelles ou à la formation. Le pays se fie à la procédure de sélection pour trier les candidats aux postes de juges fédéraux en vertu de leurs qualités et de leur intégrité.

Bien que les juges fédéraux soient généralement considérés comme les plus indépendants dans le monde, les partis politiques jouent un rôle important dans le processus de sélection. Pour pourvoir un poste vacant, le président reçoit des suggestions des dirigeants de son parti (principalement les sénateurs du Congrès des États-Unis) dans la région du poste vacant (et sur le plan national pour la Cour suprême). Près de 90 pour cent des candidats désignés par le président à un poste judiciaire sont au moins nominativement membres de son parti politique ; dans les quatre administrations les plus récentes, le pourcentage de juges qui étaient des membres actifs du parti allait de 73 pour cent (président Carter) et 56 pour cent (président Clinton) (Goldman et Slotnick 1999 :280). Cependant, des enquêteurs du gouvernement procèdent à un examen approfondi des données personnelles des candidats potentiels. Et depuis les années 1950, un comité spécial de l’Association du barreau américain procède à une évaluation détaillée de la compétence professionnelle de chaque candidat potentiel ; les candidats survivent rarement à un classement de « non compétence ». Le Comité judiciaire du Sénat procède à sa propre enquête sur chaque candidat présenté par le président. Après confirmation, les juges fédéraux honorent de façon presque universelle les

encore quelques fonctions judiciaires). Les juges de faillite et les magistrats sont choisis respectivement par les cours d’appel de leurs circonscriptions judiciaires et les juges de district de leur district, par une procédure appelée de « sélection suivant le mérite » en raison d’exigences officielles pour l’examen des qualifications.

dispositions du canon 7 du Code de conduite judiciaire des États-Unis qui leur impose de ne pas être titulaires d'un mandat dans des organisations politiques, appuyer des candidats, solliciter des fonds ou assister à des réunions politiques d'aucune sorte.

Certains commentateurs estiment que, comme chaque président choisit ses candidats presque exclusivement dans les rangs de son propre parti politique, les juges ainsi nommés sont en fait des fonctionnaires du parti qui siègent à la cour. C'est une accusation fréquente des observateurs étrangers, y compris ceux qui viennent de pays ayant des arrangements semblables à ceux des États-Unis, mais où les juges sont traditionnellement très dépendants de l'exécutif qui les a nommés. Certes, il existe une corrélation légère mais claire entre l'appartenance antérieure des juges fédéraux à un parti politique et les tendances de leurs décisions. Une analyse menée par Carp et Rowland d'une série de données de plus de 57.000 opinions publiées par des juges de district nommés par les présidents, de Woodrow Wilson à William Clinton, confirme, et cela sans surprise, que les décisions de juges qui avaient été démocrates étaient plus « libérales » que celles de juges qui avaient été républicains, bien que les différences demeurent limitées.¹²⁰

Qu'est-ce que ces différences suggèrent en matière d'indépendance judiciaire ? Presque rien ne prouve que ces tendances contraires dans les décisions reflètent un effort conscient des juges d'écarter des dispositions juridiques dominantes en faveur

¹²⁰ Par exemple, les décisions – non seulement sur des affaires jugées sans jury, mais aussi sur des motions pour admission de preuves et diverses règles procédurales – étaient en faveur de l'accusé dans les affaires criminelles, du régulateur dans les affaires de réglementation économique gouvernementale, et ainsi de suite. D'une façon générale, les juges démocrates prenaient des décisions « libérales » 48 pour cent des cas contre 39 pour cent des cas pour les juges républicains (Carp et Stidham, 1998).

des souhaits du président qui les a nommés ou de leur ancien parti politique mais plutôt que les juges, lorsqu'ils doivent traiter le nombre relativement restreint de cas où les précédents ou les faits ne sont pas concluants, s'appuient sur d'autres facteurs pour prendre une décision. Il n'est pas surprenant que ces décisions soient influencées par les mêmes conceptions de la vie et du droit qui influençaient leurs préférences pour un parti avant qu'ils deviennent juges. En fait, certains affirment que cette influence, comme elle est relativement limitée, est une fonction saine dans une démocratie. Comme l'a dit William Rehnquist, président de la Cour suprême des États-Unis (1996 :16), « comme le président et le Sénat ont tenu compte de la philosophie judiciaire probable de tout candidat à un poste dans un tribunal fédéral ... ceci représente une contribution populaire indirecte à la sélection des juges fédéraux. » (Le président de la Cour suprême comparait ce type de contribution avec les efforts pour influencer les décisions des juges par la menace d'une mise en accusation officielle « impeachment ».)¹²¹

Il ne fait aucun doute que parmi les 3.000 et quelques personnes ayant occupé un poste de juge fédéral depuis 1789, certains juges ont pris des décisions dans des affaires spécifiques en ayant soin de faire plaisir au président qui les avait nommés. Cependant, ceci rappelle inévitablement une longue liste d'exemples de juges qui ont déconcerté les présidents qui les avaient nommés. Le président Théodore Roosevelt, par exemple, se plaignait du juge Olivier Wendell Holmes en disant que « la politique nominale de l'homme n'avait rien à voir avec ses actions à la cour ... Holmes aurait dû être la personne idéale à la cour. En fait il a été une grande déception » (White 1993 : 307). Il ne fait aucun doute que les présidents Nixon et Clinton ont été déçus, lorsqu'une Cour

¹²¹ Cette vision bénigne de l'influence de l'affiliation à un parti sur les nominations de l'exécutif, ne s'applique pas nécessairement dans d'autres pays.

suprême unanime, y compris les juges qu'ils avaient eux-mêmes nommés, a décidé dans les deux cas respectifs, que le privilège exécutif ne protégeait pas les « cassettes du Watergate » (États-Unis contre Nixon, 1974) et que le président pouvait faire l'objet d'un recours en justice civile tout en étant en fonction (Clinton contre Jones, 1997).

Un argument final soutenant que le système des nominations pourrait compromettre une prise de décisions indépendante par des juges fédéraux nommés à vie ne tient pas à la loyauté envers ceux qui les ont nommés, mais au désir de plaire à ceux qui pourraient les nommer à un tribunal plus prestigieux. Au 18^{ème} siècle, les promotions judiciaires étaient très rares (Klerman, 1999 : 456). En revanche, 36 pour cent des 253 juges qui siégeaient dans les cours d'appel des États-Unis en l'année 2000, avaient d'abord occupé un poste de juge de district¹²² et sept des neuf juges de la Cour suprême des États-Unis étaient auparavant juges de cours d'appel fédérales. Les juges qui sont considérés pour une nomination à un tribunal d'instance plus élevée sont soumis à la même procédure de sélection et d'examen décrite plus haut. Il est plausible que la perspective d'une telle nomination puisse conduire certains juges à prendre certaines décisions pour s'attirer les faveurs de ceux qui sont chargés des nominations¹²³, et cette tendance a été observée dans deux études quantitatives de décisions de juges de district dans des affaires mettant en question la constitutionnalité de la commission

¹²² En date du 1^{er} juillet 2000. Le nombre inclut les juges actifs et les juges ayant le statut « senior » ou semi-retraité. Pour les juges en pleine activité, les chiffres sont de 52 sur 158, soit 32 pour cent. Les données proviennent de la base de données de l'Office de l'histoire judiciaire du Centre judiciaire fédéral.

¹²³ Lors d'une tribune publique, un juge fédéral admettait que « les juges de district plus jeunes aspirent à la cour d'appel et savent que leurs votes sont surveillés », tout comme le font les juges des cours d'appel qui aspirent à être nommés à la Cour suprême (Société judiciaire américaine 1996 : 81).

américaine des peines (Sisk, Heise et Morris 1998 : 1423-27 et 1487-93). Mais, d'un autre côté, il y a beaucoup plus de juges de district que de postes vacants dans les cours d'appel et beaucoup plus de juges d'appel que de postes vacants à la Cour suprême, et l'un des chercheurs de ce sujet était porté à conclure que « les chances de promotion du juge ordinaire sont si faibles qu'il est très improbable que le désir de recevoir une promotion affecte les décisions, sauf pour un tout petit nombre de juges » (Klerman 1999 : 456).

L'élection des juges. Au 19^{ème} siècle, la plupart des états ont remplacé la nomination des juges de l'état par le gouverneur par des élections avec ou sans appartenance à un parti. Les réformateurs judiciaires du 20^{ème} siècle ont cherché à remplacer le système des élections par des nominations par les gouverneurs à partir de listes de candidats désignés par des commissions de juges, d'avocats et de citoyens ordinaires (appelé « système de sélection selon le mérite »). Les juges ainsi sélectionnés se présentent à des « élections de maintien » périodiques dans lesquelles l'on demande aux électeurs non pas de choisir entre deux candidats mais simplement de voter « oui » ou « non » pour maintenir le juge à son poste. Ces divers efforts ont abouti à toute une mosaïque de systèmes de sélection parmi les états et même au sein d'un même état comme le montre le tableau 4 (extrait de Rottman, 1995, part II). Ce tableau est une approximation et non une liste précise.

La plupart des juges des États-Unis et des organisations de réforme des tribunaux considèrent les élections comme une mauvaise méthode de sélection des juges. Ils pensent que les juges peuvent être influencés par la crainte de représailles électorales contre des décisions qui sont conformes à la loi mais n'ont pas la faveur du public. Ils craignent également que les juges puissent compromettre leur indépendance en ayant des obligations envers ceux qui contribuent financièrement à leur campagne électorale.

TABLEAU 4 : Nombre d'états avec des méthodes de sélection judiciaire particulières * dans les 50 états, le District de Columbia et à Porto Rico

	Cour suprême	Tribunaux d'instance, compétence générale	Tribunaux d'instance, compétence spéciale***
Elections partisanses **	9	8	14
Elections partisanses puis élections de maintien**	1	4	0
Elections non partisanses**	13	17	12
Nomination par le gouverneur (sans commission)	2	2	2
Nomination par le gouverneur à partir d'une liste établie par une commission (avec, habituellement, élections de maintien)	15	10	3
Sélection par le corps législatif	4	3	1
Sélection par d'autres juges (par exemple, un tribunal d'instance plus élevée)	0	0	2
Autres (habituellement, variations des diverses méthodes)	8	8	15

Les données reflètent la présence de plus d'un tribunal dans certaines catégories dans certains états.

* La plupart des états imposent à leurs juges des qualifications officielles minimales liées à l'âge et à l'éducation (Rottman, 1995 : tableaux 5 et 7).

** Les juges dans les états qui utilisent les méthodes électorales obtiennent souvent leur premier poste par une nomination du gouverneur à un poste vacant. Dans certains états, c'est une tradition pour les juges qui sont en harmonie avec le gouverneur et qui envisagent de prendre leur retraite à la fin de leur mandat, de prendre une retraite anticipée pour permettre au gouverneur de nommer un successeur qui sera en exercice lors des prochaines élections.

*** Dans de nombreux états, il y a deux ou trois tribunaux à juridiction limitée. Les données présentées ici concernent les tribunaux les plus importants.

Les élections judiciaires offrent un paysage judiciaire compliqué, en partie à cause de nombreuses variations dans les types d'élections. Un juge de la cour suprême d'un état qui doit monter une vigoureuse campagne de médias contre un adversaire bien financé est dans une position différente d'un juge d'instance d'état qui fait face à une élection de maintien à basse visibilité.

Les élections judiciaires sont souvent l'objet de discours enflammés et pas toujours informés par des faits empiriques. Quelle influence les élections ont-elles sur les prises de décisions juridiques ? Les exemples abondent de juges qui font l'objet de campagnes pour faire échouer leur élection ou maintien à cause de décisions impopulaires. Trois cas bien connus sont les défaites de la présidente de la cour suprême de Californie Rose Bird et du juge Penny White de la cour suprême du Tennessee (les

deux en raison de décisions limitant la peine de mort) et le juge David Lanthier de la cour suprême du Nebraska (pour des décisions relatives à des lois limitant la durée des mandats des législateurs, des initiatives de votes des citoyens et à la loi de l'état en matière de meurtre au second degré) (Société judiciaire américaine - AJS, 1999 : 49-52). Il est raisonnable de supposer que ces expériences et d'autres expériences semblables¹²⁴, ont rendu certains juges plus prudents quand il s'agit de prendre des décisions qui ont des mérites juridiques certains mais sont impopulaires. Il existe également des preuves plus systématiques de l'influence des élections sur le comportement judiciaire. Par exemple,

¹²⁴ On trouvera d'autres exemples sur l'Internet à <http://www.ajs.org/cji/fire.html>, le site du Centre pour l'indépendance judiciaire de la Société judiciaire américaine.

Pinello a trouvé des différences dans les tendances des décisions prises dans six cours suprêmes de l'Est des États-Unis selon qu'il s'agissait de juges élus ou nommés. Par exemple, les juges qui ne devaient pas se présenter à une réélection ou un renouvellement de leur nomination, au moins dans une tradition d'appartenance partisane, étaient plus enclins à soutenir les droits des accusés criminels (Pinello, 1995 : 130-131). Ces observations suggèrent, sans toutefois le confirmer, que les élections injectent des facteurs non juridiques dans les prises de décisions judiciaires. Une étude des systèmes d'élections de maintien faite dans dix états (Aspin et Hall 1994 : 306) a trouvé que, bien qu'une majorité des 645 juges inclus dans l'étude préfèrent des élections de maintien à des élections classiques avec plusieurs candidats, ils étaient également d'avis que les élections de maintien influençaient le comportement judiciaire. Les effets spécifiques mentionnés variaient considérablement mais la plus grande réponse, donnée par le quart des personnes interrogées, était qu'avec un système d'élections de maintien, les juges devenaient plus sensibles à l'opinion publique qu'ils ne l'auraient été dans d'autres conditions.

D'un autre côté, les élections de maintien sont des élections incontestées (Burbank, 1999 : 332). Bien que Aspin et Hall aient trouvé que la sensibilité à l'opinion publique était un résultat essentiel des élections de maintien, très peu de juges des dix états étudiés ont admis que ces élections affectaient des décisions précises. (Sur les 60 pour cent des juges interrogés qui avaient répondu que les élections avaient une influence sur les décisions, 5 pour cent seulement estimaient que leurs condamnations étaient plus conservatrices à cause d'elles (312-313).

Un sujet lié aux élections tient au financement des campagnes électorales judiciaires. Le public peut-il avoir confiance en un juge pour prendre des décisions de façon indépendante, lorsque les avocats ou

les partis qu'ils représentent fournissent des fonds pour aider ce juge à obtenir ou conserver son poste ? La littérature étendue publiée à ce sujet (Eisenstein, 2000) n'établit pas de lien entre les décisions judiciaires et les contributions aux campagnes, mais elle documente les montants parfois substantiels versés comme contributions aux campagnes, tout particulièrement aux candidats à la cour suprême des états, et les sources de ces contributions. Par exemple, en 1997, quatre candidats à un seul siège vacant à la cour suprême de la Pennsylvanie ont reçu en moyenne 772.720 dollars en contributions pour leurs campagnes (Eisenstein, 2000 : 13), provenant principalement d'avocats. Une étude des élections à la cour suprême du Texas a conclu que le montant des contributions reçues par les candidats était le meilleur moyen de prédire lequel sera le candidat victorieux (Cheek et Champagne, 2000 : 23). (En 2000, deux groupes d'intérêt public ont intenté un procès devant la cour fédérale de district du Texas, aux motifs que le système des élections judiciaires de l'état permettait aux juges de recevoir des contributions de plaignants comparaisant devant eux, en violation du droit constitutionnel à un procès équitable [*Fort Worth Star-Telegram*, 4 avril 2000].)¹²⁵

Cependant, ici encore, le tableau est complexe. Les élections de maintien non disputées constituent une grande partie des activités électorales judiciaires. Aspin et Hall signalent que les juges qui sont passés par des élections de maintien ont eu des campagnes autofinancées et à bas prix, et 18 juges seulement sur les 645 qui participaient à l'enquête ont admis avoir reçu des fonds de l'extérieur (306). Certes, cette proportion serait probablement plus élevée pour des

¹²⁵ Selon une enquête récente mandatée par la Cour Suprême du Texas, « 83 pour cent des habitants du Texas pensent que les contributions aux campagnes électorales ont une influence importante sur les décisions judiciaires » *The Houston Chronicle*, le 9 avril 2000.

juges devant se présenter à des élections traditionnelles, face à d'autres candidats. En fait, une étude d'élections judiciaires partisans tenues dans les années 1980 dans l'Illinois, a montré que la plupart des juges n'avaient pas d'opposition, mais recevaient tout de même des contributions à leurs campagnes, variant de 17.000 à 35.000 dollars par élection (Nicholson et Nicholson, 1994 : 297).

Les observations telles que celles résumées ici suggèrent que les élections judiciaires et leur financement affectent dans une certaine mesure l'apparence et la réalité de l'indépendance judiciaire. Bien que la plupart des élections judiciaires se passent sans campagnes électorales coûteuses et controversées, les présidents des cours suprêmes de cinq états s'inquiétaient suffisamment de l'augmentation du nombre d'élections très disputées et très coûteuses pour convoquer une « réunion au sommet » pour tenter de faire quelque chose face à cette tendance. (Centre national des tribunaux d'états, 2000). De plus, on ignore combien les élections judiciaires contribuent à la responsabilité envers les citoyens. Faisant écho au débat plus vaste tenu aux États-Unis en matière de financement des campagnes électorales, en fait, ceux qui exercent leur droit de contribuer aux campagnes électorales judiciaires appartiennent principalement à un segment étroit du public : les avocats et cabinets d'avocats.

Discipline judiciaire et révocation. Bien que la constitution fédérale fournisse aux juges fédéraux un mandat tant qu'ils ont un « bon comportement », elle permet aussi la révocation de juges nommés à vie et autres fonctionnaires par le moyen de l'« impeachment » (c'est-à-dire la mise en accusation) par la chambre basse du pouvoir législatif et procès devant la chambre haute. Presque toutes les constitutions des états ont des dispositions semblables. Les bases de la mise en accusation au niveau fédéral sont vagues : trahison, corruption et autres crimes et délits » (article II, section 4). L'échec

d'une tentative, en 1804, de mettre en accusation un juge controversé de la Cour suprême à cause de ses actions judiciaires a montré à la plupart des observateurs que la disposition prévoyant un « impeachment » fédéral ne peut être utilisée que pour punir une faute judiciaire qualifiée (Rehnquist 1992 : 114). En outre, la mise en accusation et la condamnation sont des procédures laborieuses et qui prennent du temps. Pour ces deux raisons, dans l'histoire de la république, la Chambre des représentants n'a mis en œuvre la procédure que contre 11 juges fédéraux (7 d'entre eux ont été condamnés par le Sénat). Malgré des appels périodiques en faveur d'une utilisation accrue de la mise en accusation pour révoquer des juges qui, aux yeux de certains, auraient outrepassé leur autorité¹²⁶, il ne semble pas qu'on puisse voir à l'horizon une possibilité sérieuse de faire de l'impeachment un outil de discipline pour les décisions judiciaires.

De même, au niveau des états, l'impeachment est rarement utilisé. Cependant, il y a dans les états, des moyens supplémentaires de révoquer les juges, telles que des élections de rappel. Dix états ainsi que les Iles Vierges ont des dispositions de rappel pour les fonctionnaires des états, y compris les juges (*The Book of the States*, 2000-01 : tableau 5.23). Comme l'impeachment est un remède inapproprié pour la grande majorité des infractions judiciaires, les états ont créé, au sein de leur système judiciaire, des commissions pour la discipline et la révocation des juges. Dans certains états, ces commissions ne sont

¹²⁶ Par exemple, en 1997, le sous-comité de la Chambre des représentants sur les tribunaux et la propriété intellectuelle a tenu des audiences sur la question de savoir si « l'activisme judiciaire » était une infraction passible d'impeachment, au cours desquelles le chef de la majorité de la chambre, Thomas Delay a dit au sous-comité qu'il ne faut pas user de l'impeachment « à des fins partisans, mais lorsque les juges exercent des pouvoirs qui ne leur ont pas été confiés par la constitution, c'est un outil approprié ». (Chambre des représentants des États-Unis, 1997 : 16)

chargées que de l'enquête et transmettent l'accusation à d'autres organismes ; dans d'autres états, elles procèdent à l'enquête et peuvent prendre des mesures. Tous les organismes de ces états sont composés d'une combinaison de juges, d'avocats et de citoyens ordinaires.

Dans le système fédéral, les conseils régionaux de juges s'occupent des plaintes en matière de mauvaise conduite ou d'incapacité judiciaires. Toute personne peut porter plainte auprès du président de l'une des cours d'appel fédérales régionales en affirmant que tel juge fédéral de la région « s'est engagé dans un comportement préjudiciable à l'administration efficace et rapide des affaires du tribunal ... ou est incapable d'assumer toutes les fonctions de son poste par raison d'incapacité physique ou mentale » [U.S.C. 28 372 (c) (1)]. En 1999, près de 800 plaintes ont été déposées et presque toutes ont été rejetées, souvent parce que, contrairement à la loi, elles étaient « directement liées aux mérites d'une décision ou à une décision procédurale ».¹²⁷ Il arrive parfois que les conseils exercent leur autorité pour discipliner les juges, par exemple par une réprimande privée ou publique ou le retrait d'affaires, et les tribunaux ont généralement confirmé ces procédures et les dispositions statutaires sur lesquelles elles reposent lors de contrôles de constitutionnalité (McBryde contre Comité de révision, 1999). La situation est la même dans les tribunaux des états, où les commissions de comportement judiciaire rejettent en général plus de 90 pour cent des plaintes qui leur sont adressées chaque année (*AJS Judicial Conduct Reporter*, 1999 : 1) Certains juges ont exprimé leur

¹²⁷ Sur les 826 plaintes soumises pendant l'année se terminant au 30 septembre 1999, les présidents des cours d'appel en ont rejeté 406, dont 300 parce qu'elles étaient directement liées aux mérites d'une décision ou à une décision procédurale. Les présidents de ces cours ont fait suivre les autres 420 plaintes aux conseils de juges qui en ont rejeté 416 (les raisons de ces rejets nous sont inconnues.) (Source, rapport du directeur du bureau administratif, 1999 : 80-81).

inquiétude sur le fait que permettre à d'autres juges de déterminer, par exemple, si un juge est négligeant en assumant ses fonctions ou est grossier envers les plaignants, pourrait refroidir l'indépendance des prises de décisions (par exemple, Battisti, 1975). Cependant, une étude approfondie d'un échantillon au hasard de plaintes (non rejetées) examinées par les présidents des cours fédérales entre les années 1980 et 1991 n'a révélé aucun élément que les chercheurs auraient considéré comme une ingérence ou une menace sérieuse à l'indépendance judiciaire (Barr et Willging 1993 : 177-80).

Responsabilité poussée par la supervision du pouvoir législatif. Comme nous l'avons vu plus haut, les systèmes judiciaires des États-Unis sont responsables de leur propre administration, mais le pouvoir législatif conserve l'autorité de déterminer combien d'argent provenant des fonds publics sera dépensé chaque année dans les tribunaux et, au moins dans les grandes lignes, comment cet argent sera dépensé. De plus, le pouvoir législatif a souvent l'autorité constitutionnelle de modifier l'organisation et la juridiction des tribunaux. Le fait que le pouvoir législatif « tienne la caisse » et détienne, dans le système fédéral et dans certains états, l'autorité de structurer les tribunaux lui donne un rôle de supervision législative qui encourage une forme de responsabilité publique. Par exemple, au cours des quatre dernières années, à la demande du Congrès, le pouvoir judiciaire fédéral lui a présenté un rapport sur « l'utilisation optimale des ressources judiciaires » (Bureau administratif des tribunaux des États-Unis, 2000).

Responsabilité stimulée par les rapports statistiques. Les systèmes de rapports qui fournissent des statistiques décrivant l'activité judiciaire peuvent également promouvoir la responsabilité. Par exemple, ils peuvent indiquer combien d'affaires ont été portées devant les tribunaux, combien ont été traitées et quelles étaient les méthodes utilisées. Ces données peuvent

être comparées à des normes établies à l'avance (par exemple, pas plus de six mois doivent s'écouler entre la date à laquelle une grande affaire civile est présentée et la date à laquelle elle est traitée) ou encore servir à comparer les tribunaux. Le système judiciaire fédéral a l'un des systèmes de rapports les plus élaborés au monde (Office administratif des tribunaux des États-Unis) et de nombreux états ont également des systèmes de rapports très développés.

La plupart des systèmes de rapports ont pour objet de décrire la manière dont les affaires sont traitées. Ces rapports décrivent généralement l'activité globale (par exemple, de tout un tribunal d'instance) plutôt que de tel juge en particulier. Le fait de consigner ces données dans un rapport peut exercer une certaine pression sur les juges pour qu'ils changent leur comportement afin que celui-ci soit conforme à celui de leurs collègues. Certaines exigences des rapports poursuivent l'objectif spécifique d'un changement de comportement. Par exemple, en 1990, le Congrès a donné des instructions à l'Office administratif des tribunaux des États-Unis de publier, sur une base semestrielle, et pour chaque juge fédéral désigné par son nom, le nombre de motions en attente depuis six mois, le nombre de procès sans jury restés sans décision pendant plus de six mois et le nombre d'affaires en attente depuis plus de trois ans (avec les noms des affaires concernées) (U.S.C. 28 § 476). Il s'agissait ici d'encourager les juges à traiter les affaires avec une rapidité suffisante pour éviter l'embarras créé par un tel rapport. La législation fédérale, et des législations semblables dans les états ont probablement eu un peu le même effet, bien que ces exigences puissent être l'objet de manipulations. Par exemple, certains tribunaux avaient adopté une pratique qui consistait à accepter une notification par un avocat qu'il soumettrait une motion, mais donnait alors à la partie soumissionnaire 30 jours supplémentaires pour collecter tous les articles, dossiers et autres documents nécessaires pour que la motion soit

« complète », même si certains documents n'étaient pas nécessaires pour prendre une décision s'appuyant sur les mérites de l'affaire. Les tribunaux utilisaient alors la date de « soumission complète » comme date de départ de la période d'attente de six mois, au lieu de la date initiale de la motion, créant ainsi une extension de 30 jours pour décider de la motion. (La conférence judiciaire a interdit cette pratique ainsi que d'autres pratiques du genre.)

5. *Les attentes à caractère culturel*

Un autre facteur important décide de l'indépendance judiciaire aux États-Unis, et en plus de et peut-être malgré les nombreuses dispositions décrites plus haut. Il s'agit de l'attente culturelle selon laquelle les juges doivent agir de manière indépendante. Être juge aux États-Unis consiste à juger les affaires conformément à la loi et aux faits malgré la pression des parrains politiques et même de l'opinion populaire. « L'indépendance judiciaire », disait Stephen Breyer, juge de la Cour suprême des États-Unis (1993 : 3), « est en partie un état d'esprit, une question d'attente, d'habitude et de conviction, pas seulement entre les juges, les avocats et les législateurs, mais auprès de millions de personnes. » Cette attente est au plus fort en ce qui concerne l'intervention directe dans les affaires présentées. Une enquête de 1996 montrait que 84 pour cent des citoyens des États-Unis considèrent qu'il n'est « pas raisonnable » pour les acteurs politiques de chercher à influencer la décision d'un juge dans une affaire déterminée (Lou Harris & Associés, 1996). Il est certain que la presse est prête à dénicher et à publier tout tripotage de ce genre. Comme l'affirmait un juge fédéral au cours d'une conférence judiciaire de l'hémisphère, les médias auraient un véritable « jour de fête » s'ils apprenaient qu'un parti politique ou un agent du gouvernement avait essayé d'influencer la décision d'un juge dans la coulisse (Toruella & Mihn, 1996 : 975). Aux États-Unis, les tribunaux ne sont pas perçus

comme étant simplement des instruments de l'État. Au contraire, les tribunaux doivent être impartiaux, quelles que soient les parties et les sujets, et doivent faire respecter les droits des particuliers contre le gouvernement, même si la décision n'est pas populaire.

Alors que la plupart des gens pensent que des interventions de certaines personnes pour influencer des décisions judiciaires sont malvenues, des décisions prises par des juges contraires aux préférences de la grande majorité du public sont probablement moins populaires. Comme nous l'avons vu, les électeurs ont écarté certains juges d'états qui avaient agi ainsi et un juge fédéral a fait l'objet d'une demande d'impeachment en représailles à une décision controversée dans une affaire de drogues. Malgré ces exemples, le public américain a régulièrement exprimé un niveau élevé de tolérance pour les prises de décisions indépendantes. Des appels répétés pour limiter la durée du mandat des juges fédéraux ne sont jamais allés très loin et au cours des quelques dernières décennies, les états ont progressivement changé les systèmes de sélection des membres du judiciaire, pour s'écarter des élections partisans et passer à des commissions de désignation et des élections de maintien.

Dans la mesure où les gens ont des attitudes envers les tribunaux, le public a en général beaucoup de confiance envers le judiciaire. Selon une enquête Gallup faite fin 1998, les Américains ont plus de confiance envers le pouvoir judiciaire (78 pour cent lui ont accordé des notes élevées) qu'envers les pouvoirs exécutifs et législatifs du gouvernement (Organisation Gallup, 8 janvier 1998). De plus, maintenir cette confiance est un défi à relever par ceux qui choisissent les juges à tous les niveaux. Ce défi implique le fait de garantir que les juges sont non seulement compétents et honnêtes mais aussi que la composition des tribunaux reflète la structure démographique de la société. Ces efforts sont importants non pas pour que la loyauté envers les intérêts

démographiques l'emporte sur des prises de décisions indépendantes mais plutôt pour que tous les membres de la société soient assurés que les décisions judiciaires qui les affectent sont prises par un système judiciaire responsable devant la société et représentant toute la diversité de ses intérêts.

RÉFÉRENCES (tous les documents sont en anglais)

Office administratif des tribunaux des États-Unis, *Rapport annuel du directeur*, contenant l'article *Les affaires judiciaires des tribunaux des États-Unis*. (L'Office administratif publie ce rapport avec ses principaux tableaux depuis 1940, auquel de nombreux tableaux ont été ajoutés dans les années qui ont suivi.)

Office administratif des tribunaux des États-Unis (février 2000), *Utilisation optimale des ressources judiciaires*.

Association du barreau américain, Rapport de la Commission sur la séparation des pouvoirs et l'indépendance judiciaire (1997) : un corps judiciaire indépendant.

Société judiciaire américaine (AJS) (1996) « Qu'est-ce que l'indépendance judiciaire ? » (Compte-rendu édité d'un groupe de discussion à la réunion de la société en 1996) 80 *Judicature* 73.

Société judiciaire américaine (1999), Centre Hunter pour la sélection des juges : Rapport de recherche sur la sélection des juges, 1999.

Société judiciaire américaine (AJS) - Rapport sur le comportement judiciaire, hiver 1999.

Aspin, Larry T. et William K. Hall (1994) « Élections de maintien et comportement judiciaire », 77 *Judicature* 306

Baar, Carl (1975) : *Séparés mais subordonnés : la budgétisation des*

tribunaux dans les états des États-Unis
(Lexington books)

Barr, Jeffrey N. et Thomas E Willging
(1993) « Auto-réglementation décentralisée,
responsabilité et indépendance judiciaire
dans la Loi de 1980 relative à la conduite et
à l'incapacité judiciaire fédérale »
142.U.Pa.L Rev.25

Battis, Frank « Un judiciaire indépendant :
est-ce un rêve qui s'évapore ? » 24 Case
W.L. Rev 711.

Bermant, Gordon et Russell Wheeler
(1995) : « Les juges fédéraux et le pouvoir
judiciaire : leur indépendance et leur
responsabilité » 46 Mercer L. Rev. 835

Breyer, Stephen G. (1998), remarques
présentées lors du symposium de
l'Association du barreau américain « Les
remparts de la république : l'indépendance
et la responsabilité judiciaires dans le
système de la justice aux États-Unis. »
Disponible en version éditée, dans « Lois et
problèmes contemporains » 61.3.

Burbank, Stephen B. (1999) « L'architecture
de l'indépendance judiciaire » 72
S.Cal.L.Rev.315.

Cheek, Kyle et Anthony Champagne (2000)
« L'argent dans les élections à la Cour
suprême du Texas, 1980-1998 » 84
Judicature 20

Carp, Robert et Robert Sidham (1998) *Le
Processus judiciaire aux États-Unis*, 4^{ème}
édition (Publications trimestrielles du
Congrès).

Eisenstein, James (2000) « Le financement
des candidats à la Cour suprême de
Pennsylvanie » 84 *Judicature* 10 (2000)

Loi de 1978 relative à l'éthique dans le
gouvernement, telle qu'amendée, Code des
États-Unis, annexe.

Fish, Peter Graham (1973) *La politique de
l'administration judiciaire fédérale* (Presses
Universitaires de Princeton)

Fort Worth Star-Telegram « Procès intenté à
l'État au sujet des élections judiciaires, le 4
avril 2000.

Goldman, Sheldon et Eliot Slotnick (1999)
« Le judiciaire sous le second mandat de W.
Clinton » 82 *Judicature* 264.

Hensler, Deborah R. (1999) « Avons-nous
besoin d'un programme de recherche
empirique sur l'indépendance judiciaire ? »
72 S.Cal.L.Rev.707

Klerman, Daniel (1999) « Non-promotion et
indépendance judiciaire » 72 US.Cal.L.Rev.
455

Legal Times « Soucis croissants au sujet des
élections judiciaires » 27 novembre 2000.

Lou Harris & Associés (août 1996), enquête
menée pour l'Association du barreau
américain, division des relations avec les
médias et des affaires publiques, se trouve
sur l'Internet à l'adresse :
<http://www.abanet.org/media/august96/graphs.html>

Centre national pour les tribunaux d'état
(2000) « Appel à l'action, Déclaration du
sommet national pour l'amélioration de la
sélection judiciaire », (tel que consulté le 19
septembre 2001) sur l'Internet à l'adresse :
www.ncsc.dni.us.html

New York Times « Une campagne disputée
pour les tribunaux de l'Ohio place les juges
sur un terrain nouveau », 2 juillet 2000, à
A11.

Nicholson Marlene et Norman Nicholson
(1994) « Le financement des campagnes
judiciaires dans l'Illinois » 77 *Judicature*
294.

Pinello, Daniel R. (1995) « L'impact des
méthodes employées pour la sélection

judiciaire sur la politique de la Cour suprême de l'État : Innovation, Réaction, atrophie. » (Presses Greenwood).

Posner, Richard A. (1996). *Les tribunaux fédéraux, défi et réforme* (Presses Universitaire de Harvard)

Rehnquist, William H. (1999) [Président de la Cour suprême des États-Unis], remarques à la réunion annuelle de l'Institut juridique américain, le 15 mai 2000, se trouve sur l'Internet à l'adresse : http://www.supremecourtus.gov/publicinfo/peeches/sp_50-15-00.html

Rehnquist, William H. (1996) remarques du Président de la Cour suprême des États-Unis, Collège de droit de Washington (American University), Panel universitaire plénier pour la célébration du centenaire : l'avenir des tribunaux fédéraux, le 9 avril 1996.

Rehnquist, William H. (1992) : *Grandes enquêtes : les mises en accusation (impeachment) historiques du juge de la Cour suprême Samuel Chase et du Président Andrew Johnson* (William Morrow et Co.)

Rapport du directeur de l'Office administratif des tribunaux des États-Unis (1999)

Robinson, Clay « Aucune voie n'est facile pour changer la sélection judiciaire » Houston Chronicle, 9 avril 2000.

Rottman, David B., Carol Flango, R. Shedine Lockley (1995). L'organisation des tribunaux des États. (Département de la Justice, Bureau des statistiques judiciaires).

Shafroth, Will, « Une nouvelle machinerie pour une administration efficace des tribunaux fédéraux » 25 Journal de l'Association du barreau américain 738 (1939)

Sisk, Gregory C., Michael Heise et Andrew Morris (1998) « Le graphique de l'influence

sur l'esprit judiciaire : une étude empirique du raisonnement judiciaire » 73 N.Y.U.L.Rev. 1377

Tortuella, Juan et Michael Mihn (1996), « Préface » à la Conférence des Cours suprêmes des Amériques, 40 St Louis, U.L.Rev 969.

The Book of States (Le livre des états), édition de 2000-2001.

Organisation Gallup (8 janvier 1999), « Le public conserve un degré de confiance élevé envers le gouvernement fédéral » disponible sur l'Internet à l'adresse : <http://www.gallup.com./poll/releases/pr990108.asp>

Bureau des États-Unis pour les statistiques du travail (2000) « Emploi couvert et salaires », tableau 1 disponible sur l'Internet à l'adresse : <http://stats.bls.gov/news.release/annpay.nr0.htm>

Chambre des représentants des États-Unis (1997) : « Mauvais comportement et discipline judiciaires ». Dépositions devant le sous-comité sur les tribunaux et la propriété intellectuelle, Comité judiciaire, le 15 mai 1997.

Wheeler, Russell (1988), *L'administration judiciaire et sa relation avec l'indépendance judiciaire* (Centre national des tribunaux des États)

White, Edwards G. (1993) « Olivier Wendell Holmes, juge de la Cour suprême (Presses Universitaires d'Oxford)

Jurisprudence

Clinton contre Jones, 520 U.S. 681 (1977)

McBryde contre Comité de révision des ordres d'incapacité du Conseil de la circonscription judiciaire, 83 F.Supp.2d. 135 (1999)

États-Unis contre Nixon, 418 U.S. 683
(1974)

Williams contre États-Unis, 48 F.Supp 2nd 52
(1999)