

Strasbourg, 25 mars 2004

**Greco Eval I Rep (2003) 2F**  
**Public**

## **Premier Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur les Etats-Unis d'Amérique**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 17<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 22-25 mars 2004)

## I. INTRODUCTION

1. Les Etats-Unis d'Amérique ont été le 29<sup>ème</sup> Etat membre du GRECO à être examiné au cours du Premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après "l'EEG") était composée de : Equipe 1, M. John Barlow, Detective Chief Superintendent, National Crime Squad (Royaume-Uni, expert de la police), M. Jacek Garstka, juge, Service de la Coopération internationale et du Droit européen (Pologne, expert judiciaire) et Mme Marie-Odile Baur, Procureur de la République, Tribunal de grande instance de Troyes (France, expert des questions d'orientation politique) ; Equipe 2 : M. Drago Kos, Sous-secrétaire d'Etat, Bureau de Prévention de la corruption (Slovénie, expert de la police), M. Antti Pihlajamäki, Procureur général, Bureau du Procureur général du district administratif de Turku (Finlande, expert judiciaire) et M. Eberhard Siegismund, Chef de la Sous-division de la procédure pénale, Bundesministerium des Justiz (Allemagne, expert des questions d'orientation politique)<sup>1</sup>. Cette EEG, accompagnée de deux membres du Secrétariat, a tenu une réunion préparatoire avec des représentants du gouvernement américain, à Paris le 31 mai 2002. L'EEG et le Secrétariat se sont ensuite rendus à Washington dans le District de Columbia, à Baltimore dans le Maryland et à Harrisburg en Pennsylvanie, du 1<sup>er</sup> au 8 juin 2002. Avant cette visite, l'EEG avait reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (Greco Eval I (2002) 26E).
2. L'EEG a rencontré des responsables des institutions suivantes de la branche exécutive du gouvernement américain : le ministère de la Justice (U.S. Department of Justice) [la Division pénale (Criminal Division) et les services Public Integrity et Fraud, l'Office of Professional Responsibility, l'Office of the Inspector General, l'Office of Enforcement Operations, l'office exécutif des procureurs fédéraux (Executive Office of U.S. Attorneys), l'U.S. Marshals Service et notamment la Witness Security Unit, l'Office du procureur fédéral (U.S. Attorney) du District de Columbia, le Bureau fédéral d'enquête (Federal Bureau of Investigation), y compris la Public Corruption Unit, l'Office of Professional Responsibility et des représentants d'un bureau de terrain] ; le ministère des Finances (U.S. Department of the Treasury), y compris le Service des douanes (Customs Service) et le Financial Crimes Enforcement Network ; l'Office of the Inspector General du Département d'Etat (U.S. Department of State) ; l'Office of the Inspector General du ministère de la Défense (U.S. Department of Defense) ; l'U.S. Office of Government Ethics ; l'Office of Personnel Management ; l'Office of Special Counsel ; et le Bureau de la politique fédérale des marchés publics (Office of Federal Procurement Policy). Par ailleurs, l'EEG a rencontré des représentants des institutions suivantes des branches législative et judiciaire du gouvernement américain : la Chambre des Représentants (U.S. House of Representatives) [Committee on Standards and Official Conduct et Judiciary Committee] ; le Sénat (U.S. Senate) [Select Committee on Ethics, Judiciary Committee, et Committee on Governmental Affairs] ; le General Accounting Office ; la Conférence judiciaire fédérale (Federal Judicial Conference), l'Office administratif des tribunaux des Etats-Unis (Administrative Office of U.S. Courts), y compris le centre de formation du personnel judiciaire (Federal Judicial Center), ainsi que la Commission des peines (U.S. Sentencing Commission). L'EEG a également rencontré des responsables d'institutions des Etats et des collectivités locales : la State Ethics Commission de Pennsylvanie, la Superior Court du District de Columbia, l'Office du State Attorney de la ville de Baltimore, l'Office du procureur fédéral (District Attorney) du Comté de Cumberland, l'organe judiciaire de Pennsylvanie, l'organe législatif de Pennsylvanie, la Police de Pennsylvanie, l'Office de l'Attorney General de Pennsylvanie, l'Office du State Attorney du Maryland, la Police de Baltimore, la Police du Comté de Montgomery. L'EEG a aussi participé à des réunions non-gouvernementales auprès du barreau américain (American Bar Association) et de Transparency

---

<sup>1</sup> L'EEG était composée de deux sous-équipes : l'Equipe 1, chargée de l'examen du système et des institutions fédéraux, et l'Equipe 2, chargée du niveau des Etats, qui a examiné la situation en Pennsylvanie et dans le Maryland.

International Etats-Unis, et rencontré des représentants de l'International Center for Journalists, du Government Accountability Project, du Center for Public Integrity, du Center for Budget Policies and Priorities, de la Faculté de droit George Washington, de Common Cause, de la League of Women Voters et plusieurs représentants du secteur privé - médias locaux et nationaux ainsi que cabinets d'avocats et de comptables -. En outre, l'EEG a participé à des rencontres entre la société civile et des associations locales et nationales telles que la National District Attorneys Association, la National Association of Attorneys General, la National Governor's Association, la National Criminal Justice Association et la National Association of Police Organizations.

3. Le GRECO a décidé, lors de sa deuxième réunion plénière (décembre 1999) que le Premier cycle d'évaluation serait fondé sur les dispositions suivantes :
  - Principe Directeur 3 (ci-après "PDC 3" : autorités chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, compétences, moyens d'obtention de preuves, indépendance et autonomie) ;
  - Principe Directeur 7 (ci-après "PDC 7" : personnes ou organismes spécialisés chargés de la lutte contre la corruption, moyens dont ils disposent) ;
  - Principe Directeur 6 (ci-après, "PDC 6" : immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption).
4. Suite aux rencontres mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus, les experts de l'EEG ont communiqué au Secrétariat leurs observations individuelles au sujet de chaque secteur concerné, ainsi que des propositions de recommandations, à partir desquelles le présent rapport a été préparé. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités américaines – et dans la mesure du possible leur efficacité – pour satisfaire aux obligations qui découlent des PDC 3, 6 et 7. Ce rapport comprend d'abord une partie descriptive, sur la situation en matière de corruption aux Etats-Unis, la politique générale de lutte contre la corruption, les institutions et autorités chargées de cette lutte – fonctionnement, structures, compétences, expertise, moyens et spécialisation – et le régime d'immunités qui protège certaines personnes contre d'éventuelles poursuites pour actes de corruption. Il comprend ensuite une analyse critique de la situation décrite auparavant, qui évalue notamment la compatibilité du système mis en place aux Etats-Unis avec les PDC 3, 6 et 7. Il comprend enfin une liste de recommandations du GRECO aux Etats-Unis d'Amérique, afin que ce pays améliore son niveau de conformité avec les PDC concernés.
5. Compte tenu de la superficie des Etats-Unis d'Amérique et des particularités de son système juridique - où les compétences sont réparties entre le niveau fédéral et celui des Etats - ainsi que des limites de la visite d'évaluation, le présent rapport est axé sur le niveau fédéral et, dans la mesure du possible, se réfère également aux niveaux des Etats et des collectivités locales, l'EEG ayant pris comme exemple pour sa visite la Pennsylvanie et le Maryland.

## **II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION<sup>2</sup>**

6. Les Etats-Unis d'Amérique (ci-après "les Etats-Unis") sont le troisième pays du monde par leur population (environ 280 millions d'habitants) et le quatrième pays du monde par leur superficie. Ils se composent d'un district fédéral (la capitale Washington, D.C.) et de 50 Etats adjacents – à

---

<sup>2</sup> Depuis la visite de l'EEG, le gouvernement américain a connu des modifications organisationnelles et législatives, répondant surtout au besoin de renforcer la sécurité intérieure. Le nom et la place au sein du gouvernement fédéral de certains services mentionnés dans ce rapport ont changé.

l'exception de l'Alaska et de Hawaii – qui occupent la partie centrale de l'Amérique du Nord. Les Etats-Unis sont une société multiculturelle qui comprend un grand nombre de groupes minoritaires représentant des origines ethniques, des religions et des langues diverses. Les Etats-Unis sont la première puissance économique mondiale - une économie de marché qui se distingue par sa suprématie technologique - avec un PIB<sup>3</sup> par habitant de 37 600 dollars (pour 2002).

7. Les Etats-Unis d'Amérique sont devenus la première démocratie moderne après leur séparation de la Grande-Bretagne en 1776 et l'adoption de leur Constitution en 1789. Au 19<sup>ème</sup> siècle, beaucoup de nouveaux Etats se sont joints aux 13 premiers, tandis que le pays s'étendait à travers le continent nord-américain. Aux Etats-Unis, les pouvoirs sont décentralisés, divisés, répartis et limités. Cette répartition découle de la Constitution, la plus ancienne charte écrite d'un gouvernement national, qui a été amendée 17 fois (27 amendements) depuis son adoption. La Constitution limite de façon stricte les compétences du gouvernement fédéral, dans ses rapports avec les Etats et le peuple, et établit un système clair de "freins et contrepoids" (checks and balances) entre trois branches du gouvernement. Elle est la source de compétences énumérées et de compétences "impliquées" pour chacune de ces branches. Le système fédéral établi par la Constitution est la caractéristique dominante du modèle de gouvernement américain, qui se compose en réalité de milliers d'unités plus petites.
8. Les compétences et les fonctions du gouvernement fédéral (ou américain) aux Etats-Unis, définies aux Articles 1-3 de la Constitution, se répartissent en trois branches : exécutive, législative et judiciaire. Le pouvoir exécutif est conféré au Président, Chef de l'Etat et du gouvernement. Le Président est tenu de veiller à l'application exacte des lois. Il est élu formellement par un collège électoral, tous les quatre ans et pour deux mandats de quatre ans au plus, tandis que le gouvernement est formé par le Président avec l'approbation du Sénat. Le pouvoir législatif est représenté par un Congrès bicaméral composé du Sénat (100 sénateurs ; renouvelable par tiers tous les deux ans ; deux membres élus pour chaque Etat pour six ans) et de la Chambre des Représentants (435 membres répartis parmi les Etats en fonction de la population ; membres élus au suffrage direct pour deux ans). Le pouvoir judiciaire est détenu par la Cour suprême (Supreme Court), des Cours d'appel fédérales (US Courts of Appeal) et des tribunaux de districts fédéraux (US District Courts). Chaque Etat compte au moins un tribunal de district fédéral. Les juges de la Cour suprême et des juridictions fédérales inférieures sont nommés par le Président sur l'avis et avec le consentement du Sénat, à vie ou pour "aussi longtemps qu'ils en seront dignes" ("during good behaviour") (voir aussi paragraphe 109).
9. Les 50 Etats possèdent leur propre Constitution, qui s'apparente à la Constitution américaine ; néanmoins, les lois des Etats doivent être conformes à la Constitution fédérale. Tous les Etats doivent se doter d'un régime républicain. Les gouvernements des Etats sont également divisés en trois branches - exécutive, législative et judiciaire – avec des fonctions et des compétences correspondant à peu près à celles de leurs équivalents nationaux. De façon générale, tout ce qui se passe entièrement sur le territoire d'un Etat relève exclusivement du gouvernement de cet Etat : communications internes ; lois et réglementations relatives à la propriété, à l'industrie, aux entreprises et aux services publics ; code pénal de l'Etat ; conditions de travail dans cet Etat. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral exige que les gouvernements des Etats soient démocratiques et qu'ils n'adoptent pas de lois qui contredisent ou enfreignent la Constitution fédérale ou les lois et traités des Etats-Unis. Le Chef de l'Exécutif d'un Etat est son Gouverneur, élu au suffrage direct, généralement pour un mandat de quatre ans. Tous les Etats sont dotés d'un organe législatif bicaméral - à l'exception du Nebraska qui pratique un système

---

<sup>3</sup> La composition du PIB par secteur est la suivante : agriculture 2 %, industrie 18 %, services 80 %.

monocaméral - avec une chambre haute généralement appelée Sénat et une chambre basse appelée Chambre des représentants, Chambre des délégués ou Assemblée générale. Au-dessous des Etats, il existe également d'autres niveaux de gouvernement : villes, comtés, communes et des collectivités locales.

**a. Le phénomène de corruption et sa perception aux Etats-Unis**

*i) Perception de la corruption*

10. On considère généralement que la séparation stricte des pouvoirs qui existe aux Etats-Unis prévoit suffisamment de "freins et contrepoids" pour prévenir, détecter et poursuivre les actes de corruption. On reconnaît néanmoins l'existence de corruption sous diverses formes et à des degrés différents dans les autorités publiques fédérales et celles des Etats et des collectivités locales, ainsi que dans les organisations commerciales.
11. L'EEG a été informée que la corruption publique aux Etats-Unis touche toutes les branches du gouvernement fédéral, des Etats et local, même si la corruption systémique des institutions gouvernementales est jugée extrêmement rare. La grande majorité des actes de corruption concerne de petits groupes d'individus.
12. L'une des formes de corruption les plus importantes aux Etats-Unis concerne l'adjudication de contrats publics : des pots-de-vin et commissions illicites sont versés à des agents du gouvernement ou autres acheteurs. La corruption se manifeste également sous forme de paiements dits "de facilitation" à des fonctionnaires chargés de veiller au respect de la réglementation en matière de licences. La situation au sein des forces de l'ordre, et surtout de la police, est particulièrement préoccupante : il semble en effet extrêmement difficile d'enquêter sur des allégations ou des soupçons de corruption, car les membres de la police protègent souvent leurs collègues et ne fournissent pas d'éléments à charge. D'après certaines autorités rencontrées par l'EEG, des officiers des douanes et de la Patrouille frontalière (Border Patrol), des politiciens et même des banquiers et des avocats sont aussi mêlés à des affaires de corruption liées au trafic de stupéfiants et au blanchiment des produits tirés de ce trafic. D'autres types de corruption sont liés au crime organisé dans plusieurs secteurs, notamment le versement de pots-de-vin pour se soustraire à la loi. Il arrive que des cas de corruption concernent également le cadre législatif, le système judiciaire et le processus électoral.
13. Les milieux d'affaires ont également dû faire face à des scandales liés à la corruption et de grandes entreprises ont été discréditées par des activités illégales de corruption, de blanchiment de capitaux et de fraude. La corruption touche également des banquiers, des financiers, des juristes, des comptables et des médecins.
14. D'après les autorités rencontrées par l'EEG, des groupes criminels organisés à l'intérieur des Etats-Unis sont souvent à l'origine de la corruption publique dans plusieurs secteurs. Il existe des liens de corruption entre certaines institutions – publiques et privées – et le crime organisé. Dès les années 20, il est devenu évident que les syndicats et les dirigeants de certaines grandes villes américaines entretenaient des rapports avec des organisations criminelles (ex. La Cosa Nostra), ou se trouvaient sous leur contrôle ou leur influence. Ces organisations exerçaient diverses formes d'intimidation, de violence et de corruption à l'égard d'agents publics, de représentants élus et de membres du système judiciaire et des forces de l'ordre. Bien que les Etats-Unis aient promulgué des lois puissantes visant à renforcer l'efficacité de l'appareil répressif fédéral en matière de détection, de poursuite et de sanction de la criminalité organisée,

ces efforts n'ont pas permis d'éliminer totalement la corruption liée à cette criminalité. En outre, les Etats-Unis sont maintenant confrontés à une menace supplémentaire venue d'organisations criminelles non traditionnelles et de la mondialisation du crime organisé. La détection, les enquêtes et les poursuites, concernant les organisations criminelles et la corruption en rapport avec ces organisations restent donc une grande priorité pour le maintien de l'ordre.

15. Les Etats-Unis d'Amérique occupaient la 16<sup>ème</sup> place sur 102 pays dans l'indice de perception de la corruption 2002 de Transparency International, avec un score de 7.7 sur 10.

ii) *Statistiques fournies par le ministère de la Justice*

16. Poursuites fédérales pour corruption publique dans l'ensemble du pays

Année	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
<b>AGENTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL</b>						
Inculpation	456	459	442	480	441	2278
Condamnation	459	392	414	460	422	2147
<b>AGENTS DES ETATS FEDERES</b>						
Inculpation	109	51	91	115	92	458
Condamnation	83	49	58	80	91	361
<b>AGENTS DES ADMINISTRATIONS LOCALES</b>						
Inculpation	219	255	277	237	211	1199
Condamnation	190	169	264	219	183	1025
<b>PARTICULIERS IMPLIQUÉS DANS DES ACTES DE CORRUPTION PUBLIQUE</b>						
Inculpation	200	292	364	302	256	1414
Condamnation	170	243	278	306	242	1239
<b>TOTAL</b>						
Inculpation	984	1057	1174	1134	1000	5349
Condamnation	902	853	1014	1065	938	4772

17. Au cours des cinq années allant de 1996 à 2000, 5 349 personnes au total ont été inculpées et 4 772 personnes condamnées pour corruption, à l'issue de poursuites fédérales d'infractions de corruption publique. Cependant, ces statistiques ne sont pas complètes et pourraient ne pas montrer nécessairement toutes les inculpations et condamnations pour corruption, car dans beaucoup d'affaires les poursuites sont engagées pour d'autres infractions (par exemple, utilisation frauduleuse du réseau de télécommunications).

iii) *Politique de lutte contre la corruption*

18. L'EEG a été informée que la lutte contre la corruption dans le pays et à l'étranger est une priorité de maintien de l'ordre pour les Etats-Unis. Les moyens mis en place à l'appui de cette politique allient prévention, détection et sanction. Il n'existe pas de stratégie unique de lutte contre la corruption au niveau national et l'EEG a été informée que cela serait impossible en pratique, en raison de la structure des gouvernements au niveau fédéral et des Etats. Nous avons vu que la Constitution américaine établit un ensemble de "freins et contrepoids" entre les branches distinctes du gouvernement (en réservant des compétences importantes aux Etats) et évite la concentration du pouvoir dans une seule fonction ou entre les mains d'une seule personne au sein du gouvernement fédéral. En outre, les Etats-Unis consacrent des ressources non négligeables à la prévention de la corruption, principalement pour la formation et la présentation de rapports financiers.

19. Dans le domaine de la formation, les Etats-Unis ont mis en œuvre de vastes programmes dans toutes les agences du gouvernement fédéral, afin d'assurer le respect de principes et de règles déontologiques. Les employés à des postes intermédiaires et supérieurs doivent suivre une formation annuelle sur la déontologie, en plus d'une initiation au moment de leur entrée en fonction, et beaucoup d'agences obligent leurs employés à participer à des formations annuelles supplémentaires. Par ailleurs, l'Office of Government Ethics (ci-après "OGE"), créé en 1978, supervise plusieurs programmes de formation dans toute la branche exécutive. Chaque agence est aussi tenue de nommer un responsable de l'éthique, chargé de mettre en place des programmes d'orientation en matière d'éthique pour les employés. Les membres des services répressifs reçoivent en outre une formation supplémentaire sur la conduite professionnelle à tenir au cours des enquêtes et poursuites.
20. Afin d'étayer et de compléter la formation, plusieurs lois traitent du comportement des fonctionnaires élus et nommés. Des codes de conduite administratifs régissent les activités des agents et employés de chacune des branches du gouvernement. Des services d'information et de conseil sur les différents codes de conduite et les restrictions légales sont offerts par l'OGE et les responsables de l'éthique des agences, pour la branche exécutive. En ce qui concerne la branche législative, ces questions sont réglées par le Committee on Standards of Official Conduct de la Chambre des représentants et le Select Committee on Ethics du Sénat. Pour la branche judiciaire, le Committee on Codes of Conduct de la Conférence judiciaire (Judicial Conference) veille au respect des règles de déontologie. Chaque Etat dispose de lois relatives aux fautes professionnelles et la plupart des Etats de codes de conduite pour les agents publics. De plus, au niveau de chaque Etat, les professions particulièrement vulnérables à la corruption - comme les juristes et les comptables - sont soumises à une réglementation en matière d'autorisations. De façon générale, chaque Etat dispose d'un code de conduite que les individus autorisés à exercer ces professions doivent respecter.
21. Tous les agents et employés des agences, services, unités et organes de la branche exécutive du gouvernement américain doivent se conformer à un ensemble de lois relatives aux conflits d'intérêts et à l'éthique civile, ainsi qu'aux Standards of Ethical Conduct for Executive Branch Employees (5 C.F.R.). En plus de ces règles de conduite valables pour toute la branche exécutive, chaque agence peut, avec l'accord de l'OGE, imposer des restrictions administratives supplémentaires pour la conduite de ses employés, en complétant les Standards of Conduct. Les lois prévoient des sanctions pénales et/ou civiles en cas d'infraction, tandis que les Standards of Conduct sont administratifs, et les mesures disciplinaires appropriées sont donc prises par l'agence concernée.
22. Aux Etats-Unis, les agents fédéraux sont tenus de signaler les cas de corruption directement aux autorités compétentes, par exemple à l'IG de leur agence. Par ailleurs, tous les directeurs d'agences gouvernementales doivent (en vertu de 28 U.S.C. 535) signaler à l'Attorney General, ou à d'autres autorités chargées des enquêtes, toute information, allégation ou plainte reçue au sujet d'une violation du code pénal américain. Les Standards of Conduct posent le principe que les employés doivent faire état du gaspillage, de la fraude, des abus et de la corruption aux autorités compétentes. Tous les employés ont le droit de signaler de telles activités directement aux autorités compétentes, même sans l'accord de son supérieur.

23. Le Council on Governmental Ethics Laws<sup>4</sup> (ci-après “COGEL”) permet l’échange et la diffusion d’informations concernant l’éthique, ainsi que les élections, le financement des campagnes électorales, les groupes de pression et la liberté d’information. Le COGEL est une organisation professionnelle à laquelle peuvent adhérer des autorités gouvernementales, des organisations et des individus qui ont des responsabilités ou un intérêt dans les domaines précités.
24. En ce qui concerne la présentation de rapports financiers, au niveau fédéral, les candidats à des postes électifs, les fonctionnaires élus et les hauts fonctionnaires nommés sont tenus de rendre public un rapport sur leur situation financière personnelle, au moment de leur entrée en fonction, puis une fois par an. Ils doivent également remettre un rapport final lorsqu’ils quittent leur poste. Dans la branche exécutive, un rapport financier confidentiel est aussi exigé des personnes qui occupent des postes non soumis au système de rapports financiers publics (les plus haut placés) mais ont néanmoins des responsabilités et des pouvoirs décisionnels<sup>5</sup>. Des obligations de publication d’informations similaires s’appliquent notamment aux représentants élus du corps législatif, ainsi qu’aux juges fédéraux.
25. Pourtant, en soi, le fait de présenter des rapports publics ou confidentiels sur la situation financière ne résout pas les conflits d’intérêts éventuels. C’est pourquoi les agents et employés du gouvernement fédéral sont soumis à un ensemble de lois relatives aux conflits d’intérêts, qui prévoient des sanctions pénales et civiles (Chapitre 11, Titre 18, US Code).

*iv) Transparence des actes d'intérêt public*

26. La loi relative aux campagnes électorales fédérales (Federal Election Campaign Act, FECA) régit le financement de certaines activités politiques aux Etats-Unis. De façon générale, la FECA fixe des limites quantitatives sur les montants que les particuliers et les comités politiques peuvent donner aux partis politiques, aux candidats fédéraux, et aux comités politiques qui soutiennent ou s’opposent à ces candidats. La FECA interdit également les contributions pour ces partis, candidats et comités politiques provenant d’entreprises, de syndicats, de banques, de fournisseurs du gouvernement, de ressortissants étrangers et de mineurs. La loi exige aussi que les partis politiques, les candidats fédéraux et les comités politiques qui soutiennent ou s’opposent à ces candidats présentent fréquemment des rapports détaillés sur leurs sources de financement et les dépenses engagées en vue des élections fédérales.
27. La FECA est administrée et mise en application avant tout par la Commission électorale fédérale (Federal Election Commission), composée d’un nombre égal de membres issus des deux partis politiques principaux des Etats-Unis. Le rôle du ministère de la Justice dans les affaires qui relèvent de la FECA se limite à la poursuite des infractions.

---

<sup>4</sup> L’origine du COGEL remonte à une conférence ad hoc au Watergate Hotel à Washington en 1974, réunissant un groupe de directeurs des nouvelles agences d’éthique fédérales et d’Etat. Ces personnes souhaitaient améliorer les échanges d’informations entre agences d’éthique. Par la suite, une série de débats d’experts, de conférences, d’exposés et d’ateliers ont eu lieu, sur des questions liées à l’éthique dans le service public. En 1978, des représentants de plusieurs agences d’éthique ont décidé de créer une organisation de structure souple afin de poursuivre cet échange d’idées et d’informations.

<sup>5</sup> Les postes qui exigent de l’employé une participation personnelle importante, pour prendre des décisions ou donner un avis concernant : des initiatives du gouvernement au sujet de contrats et marchés publics ; la gestion et le contrôle des aides, subventions, permis, ou autres avantages financiers ou opérationnels octroyés au niveau fédéral ; le contrôle ou l’audit de tout organe non fédéral ; d’autres activités pour lesquelles la décision ou l’action finalement retenue aura des répercussions économiques directes et importantes sur les intérêts d’un organe non fédéral. Les modalités de ce système figurent à 5 C.F.R. 2634.901 et suivants.



28. La transparence de la plupart des mécanismes du gouvernement fédéral (et des informations financières personnelles de ses plus hauts fonctionnaires et employés) encourage une surveillance étroite du fonctionnement du gouvernement par les médias et le public. L'Administrative Procedures Act, le Government in the Sunshine Act et le Freedom of Information Act obligent les agences à utiliser des mécanismes publics suivant des procédures établies et à mettre les documents du gouvernement à disposition du public. Les Federal Acquisition Regulations établissent des procédures de marchés publics. Dans ce cadre légal, le public et les médias sont en mesure de jouer un rôle important pour la détection de la corruption.
29. La loi sur la liberté d'information (Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552) établit la règle générale selon laquelle le droit exécutoire de chacun d'accéder, sur simple demande écrite, aux archives des agences fédérales. Neuf catégories d'archives<sup>6</sup> sont exemptes de la règle générale de divulgation. Ces neuf "exemptions" de la loi sur la liberté d'information sont normalement les seuls motifs de non-divulgation d'archives par une agence, et ils sont généralement discrétionnaires. Les demandeurs à qui l'accès à des archives a été refusé peuvent contester cette décision par une procédure de recours rapide devant les tribunaux de districts fédéraux. Il existe aussi des systèmes concernant l'accès du public aux informations au niveau des Etats et au niveau local.

v) *Législation*

30. Le principe de double souveraineté est une caractéristique essentielle du système légal américain. Selon ce principe, le système fédéral et les systèmes des Etats sont distincts et indépendants les uns des autres. Chaque Etat est souverain par rapport à ses propres lois, et l'Etat fédéral est souverain par rapport aux lois fédérales. Dans la plupart des cas, le droit fédéral ne prime pas sur le droit des Etats. Toutefois, dans certaines circonstances très restreintes soumises à des clauses constitutionnelles, les autorités fédérales peuvent intervenir si elles estiment que c'est dans l'intérêt général. Par ailleurs, une infraction dans un Etat peut être du ressort d'une juridiction fédérale si elle dépasse les frontières de cet Etat.
31. Les infractions de corruption sont traitées par la législation fédérale et celle des Etats. En matière de corruption, la législation fédérale et celle des Etats se recoupent souvent. Aux Etats-Unis, les lois relatives à la corruption ont une large portée et couvrent la corruption active et passive et les conflits d'intérêts concernant de façon générale les fonctionnaires et les témoins, ainsi que la corruption qui touche le gouvernement, le législateur, le système judiciaire, les forces de l'ordre, les inspecteurs bancaires (bank examiners), les responsables de prêts, les procédures de faillite, les compétitions sportives, les marchés publics, les syndicats (responsables et membres), les abus de pouvoir et les abus de fonctions fiduciaires.

---

<sup>6</sup> 1. Données qui doivent rester secrètes, en vertu d'un décret de l'exécutif, dans l'intérêt de la défense nationale ou de la politique étrangère ;

2. données concernant uniquement des règlements et procédures internes ;

3. données spécifiquement exemptes de divulgation par une loi, à condition que cette loi exige sans laisser de liberté d'appréciation la non-divulgation de ces données, ou qu'elle définit des critères particuliers pour la non-divulgation, ou qu'elle fasse référence à des catégories d'informations particulières à ne pas divulguer ;

4. secrets de fabrication et informations commerciales ou financières obtenues d'une personne et confidentielles ou protégées par le secret commercial ;

5. courriers et communications internes ou entre agences ;

6. informations personnelles et médicales, ou assimilées ;

7. dossiers ou informations recueillies dans le cadre de la lutte contre la criminalité ;

8. données contenues dans, ou liées à, des rapports d'examen, d'activité ou d'état, préparés par, au nom de, ou pour, une agence chargée du contrôle ou de la surveillance d'institutions financières ; ou

9. informations et données géologiques et géophysiques, y compris les cartes, relatives aux sources d'eau.

32. Les infractions de corruption comprennent la corruption d'agents publics et privés nationaux et la corruption d'agents publics étrangers. Plusieurs dispositions de droit pénal traitent en outre d'autres formes de corruption.
33. La corruption d'agents publics nationaux, active ou passive, est érigée en infraction à la fois par le droit fédéral et par celui des Etats. En application d'un large éventail de lois fédérales, la corruption commise par ou contre un agent fédéral ou un agent d'un Etat ou d'une administration locale constitue une infraction. De façon générale, en vertu de la Constitution américaine, les autorités fédérales sont compétentes pour connaître des affaires de corruption pour des motifs tels que : implication d'employés ou agents fédéraux, répercussions possibles sur le commerce extérieur ou entre Etats, ou implication de fonds fédéraux par des paiements directs ou des subventions. Le rôle du gouvernement fédéral dans les enquêtes et poursuites en matière de corruption d'agents publics dans les Etats et à l'échelon local est donc appréciable. Par ailleurs, les auteurs d'infractions de corruption peuvent être poursuivis par un Etat pour violation des lois de l'Etat ou des lois locales en la matière. Les législations pénales de chaque niveau se recoupent souvent pour interdire les actes de corruption.
34. La disposition principale concernant la corruption d'agents publics nationaux se trouve aux § 201 (a) et § 201 (b) du Code pénal des Etats-Unis (United States Code on Crime) (ci-après 18 "U.S.C."). Elle concerne la corruption active et passive. Aux termes du § 201 (b) (1), « *quiconque, directement ou indirectement et de façon corruptrice, donne, propose ou promet quelque chose de valeur à un agent public ou à une personne qui a été choisie pour exercer une fonction publique, ou propose ou promet à un agent public ou à une personne qui a été choisie pour exercer une fonction publique de donner une chose de valeur à une autre personne physique ou morale, dans l'intention de : (A) influencer un acte officiel ; (B) inciter cet agent public ou cette personne choisie pour exercer une fonction publique à commettre, à aider à commettre, à s'associer à, ou à autoriser, une fraude, ou à créer des circonstances propices à une fraude contre les Etats-Unis ; ou (C) inciter cet agent public ou cette personne choisie pour exercer une fonction publique à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, en violation des obligations légales de cet agent ou de cette personne* » se rend coupable d'une infraction de corruption active. Aux termes du § 201 (a) (2), « *quiconque, agent public ou personne choisie pour exercer une fonction publique, directement ou indirectement et de façon corruptrice, demande, cherche à obtenir, reçoit, accepte, ou convient de recevoir ou d'accepter, une chose de valeur, à titre personnel ou pour le compte d'une autre personne ou entité, en échange de : (A) se laisser influencer dans l'accomplissement d'un acte officiel ; (B) être incité à commettre, à aider à commettre, à s'associer à, ou à autoriser, une fraude, ou à créer des circonstances propices à une fraude contre les Etats-Unis ; ou (C) être incité à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, en violation de ses obligations légales* » se rend coupable d'une infraction de corruption passive (une « chose de valeur » signifie toute sorte de choses, aussi bien tangibles qu'intangibles).
35. Quant aux personnes concernées par cette disposition, le §201 (a) définit les termes "agent public" (public official) et "personne choisie pour exercer une fonction publique" (person who has been selected to be a public official) : « *tout Membre du Congrès, Délégué, ou Commissaire résident, avant ou après son entrée en fonction, ou agent ou employé ou personne agissant pour le compte ou au nom des Etats-Unis, ou d'un ministère, d'une agence ou d'une branche du Gouvernement des Etats-Unis y compris le District de Columbia, dans l'exercice de fonctions officielles, sous l'autorité ou avec l'autorisation de ce ministère, agence ou branche du gouvernement, ou juré* » ; ainsi que toute autre personne « *nommée ou désignée pour exercer*

*une fonction publique, ou qui a été officiellement informée d'une telle nomination ou désignation » peut faire l'objet de sanctions pour corruption d'agents publics nationaux, avec « une amende d'au plus trois fois la valeur monétaire de la chose de valeur, le montant le plus élevé des deux, ou la prison de 15 ans au plus, ou les deux, et peut se voir interdire l'exercice de fonctions d'honneur, de confiance, ou rétribuées par les Etats-Unis. »*

36. Cette disposition principale sur la corruption (18 U.S.C. § 201) est complétée par d'autres dispositions pénales spécifiques portant sur la corruption/les conflits d'intérêt commis par :

- Tout membre du Congrès, agent ou employé fédéral, ou juge fédéral, agissant en qualité de représentant dans toute procédure où les Etats-Unis sont partie ou qui présente un intérêt direct et important pour ce pays (18 U.S.C. § 203 et § 205) ;
- Tout agent ou employé de la branche exécutive ou d'une agence américaine indépendante, qui participe à une affaire dans laquelle lui, un membre de sa famille, ou une entreprise ou organisation à laquelle il est lié, a un intérêt financier (18 U.S.C. § 208) ;
- Tout agent ou employé de la branche exécutive ou d'une agence américaine indépendante, qui reçoit - et toute personne qui verse à cet agent ou employé - un supplément à son salaire officiel en rapport avec l'exercice de ses fonctions (18 U.S.C. § 209) ;
- Toute personne qui en paye une autre – qui se sert de son influence - pour obtenir un poste pourvu par nomination ou une fonction officielle (18 U.S.C. § 210) ; la sanction prévue est alors une amende et/ou une peine carcérale d'un an au plus ;
- Tout candidat à une fonction publique qui promet de se servir de son influence ou de nommer une personne à une fonction publique ou privée en échange de son soutien aux élections (18 U.S.C. § 599) ;
- Toute personne qui promet un emploi ou un contrat public, en échange d'activités politiques liées à une élection à une fonction politique (18 U.S.C. § 600) ;
- Toute personne recevant un revenu tiré d'activités d'extorsion systématiques ("a pattern of racketeering activity"), y compris la corruption en violation du § 201, qui investit, acquiert ou établit une entreprise qui prend part, ou dont les activités touchent, le commerce extérieur ou entre Etats (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act, ci-après "RICO") (18 U.S.C. §§ 1961-1963).

Les trois premières infractions sont punies par 18 U.S.C. § 216, qui prévoit des amendes et/ou un emprisonnement d'un an (pouvant aller jusqu'à cinq ans en cas de préméditation). Pour la corruption, la peine peut atteindre cinq ans de prison et/ou une amende.

37. Le gouvernement fédéral est également compétent pour poursuivre la corruption active et passive d'agents des Etats et des collectivités locales en application de l'Interstate Travel in Aid of Racketeering Act (ci-après le "Travel Act") - qui interdit la circulation entre Etats ou à l'étranger et l'usage de toute autre ressource pour le commerce extérieur ou entre Etats, aux fins entre autres d'enfreindre les lois des Etats relatives à la corruption - et en application de 18 U.S.C. 666 - qui interdit le vol et la corruption en rapport avec des programmes recevant des fonds fédéraux. En outre, en vertu des lois fédérales relatives à l'utilisation frauduleuse de la poste et des

réseaux de télécommunications (Mail and Wire Fraud Statutes), il est interdit d'utiliser le courrier américain, les services de distribution internationaux et entre Etats équivalents, ou les réseaux de télécommunications entre Etats, aux fins d'un procédé ou stratagème frauduleux ("scheme or artifice to defraud")<sup>7</sup>. (18 U.S.C. §§ 1341, 1343). Au regard de ces dispositions, toute personne qui corrompt un agent d'un Etat (ou un agent étranger) et tout agent d'un Etat (ou agent étranger) qui se laisse corrompre, prive le gouvernement et le peuple de l'Etat du droit inviolable aux services honnêtes de leurs fonctionnaires élus et nommés.

38. La corruption d'agents privés nationaux n'est pas formellement définie en droit fédéral. Des poursuites fédérales peuvent être engagées pour infraction aux lois relatives à l'utilisation frauduleuse de la poste et des réseaux de télécommunications (18 U.S.C. 1341, 1343, 1346) et au Travel Act, lorsqu'il y a un lien fédéral (c'est-à-dire, commerce extérieur ou entre Etats). Le gouvernement fédéral peut en outre se référer aux lois relatives à l'utilisation frauduleuse de la poste et des réseaux de télécommunications dans les affaires privées de paiements illicites. Par ailleurs, plusieurs lois fédérales interdisent les pots-de-vin et les commissions illicites dans certains secteurs industriels particuliers.
39. Au niveau des Etats, en ce qui concerne la corruption d'agents privés nationaux, environ 37 Etats interdisent expressément la corruption commerciale (c'est-à-dire la corruption d'un agent ou employé soumis à une obligation de loyauté ou autre obligation fiduciaire à l'égard d'un employeur ou d'un supérieur), tandis que d'autres poursuivent cette forme de corruption en vertu de lois d'application générale relatives à la fraude.
40. Pour les agents publics étrangers, la corruption active est une infraction aux termes de la loi sur les pratiques étrangères entachées de corruption (Foreign Corrupt Practices Act, ci-après "FCPA" – 15 U.S.C. § 78dd-1 et suivants) de 1977. Le FCPA porte surtout sur la corruption dans le contexte commercial, et s'applique aussi aux entreprises et ressortissants américains que l'action se soit déroulée sur le territoire américain ou à l'étranger. Ceci s'applique également aux entreprises et ressortissants étrangers (y compris les partis politiques étrangers) à condition que leurs actions se déroulent sur le territoire américain. Une violation du FCPA peut entraîner une procédure civile, de la Securities and Exchange Commission ou du ministère de la Justice, ou une procédure pénale. Dans une procédure civile, les peines peuvent inclure à la fois une amende et une injonction, conformément à 15 U.S.C.<sup>8</sup>. En cas de poursuites pénales, les sanctions sont sévères, puisqu'en application du FCPA une personne morale peut être condamnée à payer une amende de 2 millions de dollars au plus, et une personne physique à une amende de 100 000 dollars au plus et à une peine d'emprisonnement de cinq ans au plus<sup>9</sup>. Il convient en outre de noter, comme on l'a vu plus haut, que la corruption active et passive concernant des agents étrangers peut être poursuivie en vertu du Travel Act, des lois relatives à l'utilisation frauduleuse de la poste et des réseaux de télécommunications, et du "Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act" (RICO), comme il convient.
41. Les personnes morales peuvent être tenues responsables de plusieurs infractions de corruption. Conformément à 18 U.S.C § 1, les termes "personne" (person) et "quiconque" (whoever) désignent les sociétés de capitaux et de personnes, les associations, les entreprises individuelles

---

<sup>7</sup> Aux termes de 18 U.S.C. § 1346, cela inclut spécifiquement un procédé ou stratagème visant à priver autrui du droit inviolable à des services honnêtes ("a scheme or artifice to deprive another of the intangible right of honest services")

<sup>8</sup> Paragraphes 78u(c) ; 78dd-2(d) et (g) ; 78dd-3(d) et (e) ; 78ff(c) de 15 U.S.C.

<sup>9</sup> En réalité, les amendes imposables sont nettement plus élevées en raison d'une autre disposition du Code des Etats-Unis relative aux amendes. Ainsi, le montant maximal d'une amende est le plus élevé de soit 250 000 dollars pour un particulier et 500 000 dollars pour une organisation, soit deux fois les gains pécuniaires bruts de l'accusé ou les pertes pécuniaires brutes de la victime (18 U.S.C. § 3571).

et sociétés en participation, et les personnes physiques. Les personnes morales sont responsables des actes commis par leurs cadres, employés et agents. Selon le principe de responsabilité du fait d'autrui (respondeat superior), deux conditions sont indispensables pour établir la responsabilité pénale de personnes morales : la personne physique doit agir dans l'exercice de ses fonctions et pour le compte de la personne morale. Ces deux notions sont interprétées au sens large.

42. Lorsque la corruption est perpétrée de façon organisée, elle est souvent punie séparément au titre de 18 U.S.C. 371 ; l'acte illégal est alors l'objet d'une infraction distincte de participation à une association de malfaiteurs (de deux individus ou plus). Le RICO, adopté à l'origine par le gouvernement fédéral pour lutter contre les infractions généralement commises, causées, ou commanditées par des membres de la mafia américaine traditionnelle, est parfois utilisé à cet effet dans les affaires de corruption. Toutefois, la Constitution limite considérablement les possibilités de criminalisation de la simple appartenance ou association à un groupe. Les comportements criminels imputables à l'association ou à l'appartenance à une entreprise ou organisation, légale ou non, peuvent être poursuivis en application du RICO. Cette loi prévoit des recours au civil et au pénal en cas de violations. Pour poursuivre en vertu du RICO, il faut prouver que chaque accusé s'est livré à des activités d'extorsion systématiques ("pattern of racketeering activity"), et entretenait des rapports définis avec une entreprise au sens large, participant ou touchant au commerce entre Etats. Au titre du RICO, l'extorsion ne comprend que certaines infractions graves à la législation fédérale et à celle des Etats (qualifiées d'"infractions principales"), qui incluent aussi des actes de corruption.
43. Les Etats-Unis d'Amérique interdisent la déductibilité fiscale des commissions versées dans le but de commettre une infraction de corruption. C'est le cas depuis 1958.
44. Les autres dispositions légales pertinentes en matière de corruption sont les suivantes :
  - False Statements Act (18 U.S.C. § 1001)
  - Mail and Wire Fraud Statutes (18 U.S.C. §§ 1341, 1343, et 1346)
  - General Conspiracy Statute (18 U.S.C. § 371)
  - Major Fraud Act (18 U.S.C. § 1031)
  - Program Fraud Civil Remedies Act (31 U.S.C. §§ 3801 et suivants)
  - Criminal False Claims Act (18 U.S.C. § 287)
  - Civil False Claims Act (31 U.S.C. §§ 3729 et suivants)
  - Contract Disputes Act (41 U.S.C. § 604)
  - Truth in Negotiation Act
  - Federal Property and administrative Services Act (41 U.S.C. § 254b ; 10 U.S.C. § 2306a).
45. Le blanchiment de capitaux a été érigé en infraction distincte en 1986, avec l'adoption du Money Laundering Control Act of 1986, Pub. L. 99-570 (18 U.S.C. §§ 1956 et 1957). Les peines prévues pour les violations de ces dispositions vont jusqu'à 20 ans de prison et 500 000 dollars d'amende pour chaque chef d'accusation. Le Money Laundering Control Act interdit actuellement le blanchiment des produits de plus de 130 infractions nationales et de onze catégories d'infractions à l'égard de pays étrangers, y compris la corruption d'agents nationaux et étrangers (active et passive), comme "infractions principales". Les personnes morales peuvent être jugées responsables d'infractions de blanchiment de capitaux.
46. Les Etats-Unis revendiquent, au titre de 18 U.S.C. § 7, une vaste compétence territoriale qui couvre les 50 Etats, ainsi que des territoires, possessions et commonwealths. Cette compétence

s'étend de plus aux eaux territoriales, aux navires et avions sous pavillon américain, et aux avions en vol vers les Etats-Unis. En 1998, afin d'appliquer la Convention de l'OCDE, les Etats-Unis ont étendu la compétence du Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) à la corruption d'agents étrangers.

vi) *Engagements internationaux*

47. Les Etats-Unis ont signé et ratifié plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux, dont la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Convention interaméricaine contre la corruption. La Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE. 173) a été signée en octobre 2000, mais elle n'a toujours pas été ratifiée. Les Etats-Unis n'ont pas signé la Convention civile sur la corruption (STE. 174) et, d'après les précisions données à l'EEG, ne prévoient pas d'en devenir signataires ou parties, car elle est jugée incompatible avec les procédures et pratiques américaines en matière de droit civil. Les Etats-Unis n'ont pas non plus signé ni la Convention d'extradition (STE. 24), ni la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale (STE. 30). Les Etats-Unis ont par ailleurs signé et ratifié 46 traités bilatéraux d'entraide judiciaire (Mutual Legal Assistance Treaties, MLAT) qui ont pris effet dans le monde entier, dont plusieurs avec les membres suivants du Conseil de l'Europe : l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, l'Estonie, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Russie, l'Espagne, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine et le Royaume-Uni. Les Etats-Unis ont de plus négocié des traités bilatéraux qui ne sont pas encore entrés en vigueur, avec les membres suivants du Conseil de l'Europe : Chypre, l'Irlande et la Suède. Depuis les années 70, les Etats-Unis ont conclu plus de 60 accords au cas par cas, qui prévoient une aide judiciaire dans les affaires de corruption. Certains ont été remplacés par les traités bilatéraux énumérés plus haut.

**b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption**

**b1. Enquêtes**

i) *Au niveau fédéral*

48. Les Etats-Unis détectent la corruption publique grâce à de multiples mécanismes et organisations à tous les niveaux du gouvernement. Le ministère de la Justice (U.S. Department of Justice, ci-après "DOJ") est le principal organe chargé des enquêtes et poursuites pour les infractions de corruption publique au niveau fédéral. Le DOJ s'occupe des enquêtes fédérales par l'intermédiaire du Bureau fédéral d'enquête (Federal Bureau of Investigation, ci-après "FBI") – une agence placée sous sa direction – et des poursuites fédérales par l'intermédiaire des offices des procureurs fédéraux (U.S. Attorneys) dans 94 districts dans tout le pays, et de services des poursuites spécialisés à Washington, D.C. La plupart des agences fédérales disposent également d'inspecteurs généraux (Inspectors General) chargés de mettre en évidence le gaspillage, la fraude et les irrégularités de gestion. Certaines comprennent aussi des organes spécialisés, comme les services fiscaux (Internal Revenue Service) et la Securities and Exchange Commission, qui s'occupent des aspects correspondants de la corruption publique.

**The United States Department of Justice, DOJ (ministère de la Justice)**

49. La Constitution américaine confie les enquêtes et poursuites pour les crimes fédéraux à la branche exécutive. Le DOJ, établi en 1870, est le principal organe chargé de la détection et des

poursuites pour les infractions de corruption publique. Le DOJ se compose de 39 éléments distincts, organisés selon une bonne structure de terrain. Bien que basé à Washington, D.C., le DOJ effectue une grande partie de son travail dans des bureaux situés dans tout le pays et à l'étranger. Les 39 organismes<sup>10</sup> sous l'égide du DOJ comprennent les procureurs fédéraux (U.S. Attorneys) qui poursuivent les délinquants et représentent le gouvernement des Etats-Unis devant les tribunaux ; les agences principales d'enquête - Federal Bureau of Investigation et Drug Enforcement Administration – qui s'occupent de prévenir et de décourager la criminalité et d'arrêter les suspects ; la Division pénale (Criminal Division), dont la mission consiste à servir l'intérêt général en élaborant et en appliquant des lois en matière pénale, de façon ferme, juste et efficace, et à surveiller l'application de toutes les lois fédérales en matière pénale ; le United States Marshals Service qui protège le système judiciaire fédéral, arrête les fugitifs et assure la garde des détenus fédéraux ; et le Bureau des Prisons qui incarcère les délinquants condamnés.

50. Plusieurs éléments du DOJ traitent d'affaires de corruption, mais c'est le FBI qui enquête dans la majorité de celles qui concernent des agents fédéraux. L'Attorney General, en tant que Chef du DOJ et premier défenseur de la loi (Chief law enforcement officer) pour le gouvernement fédéral, représente les Etats-Unis en matière juridique de façon générale. L'Attorney General peut représenter personnellement le gouvernement devant la Cour suprême américaine dans les affaires d'une gravité ou d'une importance exceptionnelle.
51. L'Attorney General, le Deputy Attorney General, les Assistant Attorneys General responsables de divisions du DOJ, ainsi que les procureurs fédéraux des districts sont nommés par le Président sur l'avis et avec le consentement du Sénat. Des procureurs de carrière travaillent au DOJ : certains s'occupent des affaires en général, tandis que d'autres sont spécialistes des enquêtes et poursuites dans des domaines spécifiques et complexes.

### **The Federal Bureau of Investigation, FBI (bureau fédéral d'enquête), qui relève du DOJ**

52. Le FBI, placé sous l'autorité du DOJ, est notamment habilité à enquêter dans les affaires de corruption qui touchent l'ensemble du gouvernement fédéral (employés civils, soldats et officiers, juges et parlementaires) et celui des Etats et des districts, lorsque les lois fédérales sont enfreintes à l'un de ces niveaux<sup>11</sup>. Le FBI a été créé en 1909, par une ordonnance de l'Attorney General pour la création d'un bureau des enquêtes au sein du ministère de la Justice. Son nom actuel - Federal Bureau of Investigation (FBI) - a été choisi par le Congrès en 1935. Son mandat consiste à faire respecter la loi en enquêtant sur les infractions à la législation pénale fédérale ; à protéger les Etats-Unis contre les services de renseignements étrangers et les activités

---

<sup>10</sup> Les 39 organismes sont les suivants : Office of the Attorney General (AG), Office of the Deputy Attorney General (DAG), Office of the Associated Attorney General (ASG), Office of the Solicitor General (OSG), Office of the Inspector General (OIG), Office of Legal Counsel (OLC), Office of Legal Policy (OLP), Office of Intelligence Policy and Review (OIPR), Office of Professional Responsibility (OPR), Office of Legislative Affairs (OLA), Office of Intergovernmental and Public Liaison (OIPL), Office of Information and Privacy (OIP), Office of Public Affairs (PAO), Office of Dispute Resolution (ODR), Justice Management Division (JMD), Executive Office for United States Attorneys (EOUSA), Antitrust Division (ATR), Civil Division (CIV), Civil Rights Division (CRT), Criminal Division (CRM), Environment and Natural Resources Division (ENRD), Tax Division (TAX), Federal Bureau of Prisons (BOP), Drug Enforcement Administration (DEA), Federal Bureau of Investigation (FBI), Immigration and Naturalization Service (INS), United States Marshals Service (USMS), Interpol - United States National Central Bureau (USNCB), Executive Office for Immigration Review (EOIR), Office of the Pardon Attorney (OPA), United States Parole Commission (USPC), Executive Office for United States Trustees (EOUST), Community Relations Service (CRS), Foreign Claims Settlement Commission (FCSC), Office of Justice Programs (OJP), Office of Community Oriented Policing Services (COPS), National Drug Intelligence Center (NDIC), Professional Responsibility Advisory Office (PRAO), Office of the Detention Trustee (ODT).

<sup>11</sup> Si des employés et agents fédéraux sont concernés, ou s'il peut y avoir des conséquences sur le commerce extérieur ou entre Etats, ou si des fonds fédéraux sont impliqués.

terroristes ; à orienter et assister en matière de lutte contre la criminalité les agences fédérales et internationales, et celles des Etats et des collectivités locales.

53. Le mandat du FBI en matière d'enquêtes est le plus vaste de toutes les agences chargées de faire appliquer les lois fédérales. Parmi les 18 divisions qui dépendent du FBI, la Division des enquêtes criminelles (Criminal Investigative Division) coordonne les enquêtes qui concernent le crime organisé, y compris les affaires de drogue, l'extorsion et le blanchiment de capitaux ; les crimes violents, y compris le vol de biens gouvernementaux ; la criminalité "en col blanc", la fraude contre le gouvernement, la corruption d'agents publics, les infractions à la législation électorale, la fraude commerciale et économique et la corruption. En dehors des 18 divisions centrales, le FBI compte 56 bureaux de terrain répartis dans tous les Etats-Unis, dont beaucoup disposent de brigades spécialisées dans la corruption, qui emploient au total 460 personnes.
54. Pour les enquêtes, le FBI comprend les services Public Corruption, Governmental Fraud et Color of Law au sein de la section Integrity in Government/Civil Rights de la Division des enquêtes criminelles. Ces services s'occupent de la corruption à la fois au sein de la structure gouvernementale nationale et dans les agences locales et celles des Etats, en mettant l'accent sur la corruption de la police et d'autres agents publics en rapport avec le trafic de drogue, et sur la méconnaissance délibérée des libertés publiques par des policiers ou autres agents publics. Les enquêtes elles-mêmes sont menées par des Agents spéciaux rattachés à l'un des bureaux de terrain. Au sein de la Public Corruption Unit, cinq responsables supervisent le travail des 460 agents qui travaillent sur la corruption publique dans les bureaux de terrain. Il existe aussi des responsables de terrain, dans chacun des 56 bureaux, qui supervisent le travail d'Agents spéciaux affectés à des affaires de corruption.
55. Le FBI est placé sous la responsabilité d'un Directeur, nommé par le Président des Etats-Unis et confirmé par le Sénat pour un mandat de 10 ans (qui dépasse donc le mandat de 4 ans du gouvernement). Cependant, tous les enquêteurs et procureurs fédéraux dépendent hiérarchiquement de l'Attorney General, Chef du DOJ, et de ses subordonnés, qui sont habilités à définir des politiques en matière d'enquêtes et de poursuites. Le FBI compte environ 11 500 Agents spéciaux, secondés par 15 500 autres employés. Tous bénéficient d'une formation et d'une expérience en droit, comptabilité, technologie, électronique, pratiques financières et d'autres domaines. Les besoins en qualifications particulières sont régulièrement évalués, et les programmes de recrutement ciblés en conséquence. La Public Corruption Unit du FBI organise une formation sur les enquêtes en matière de corruption et d'autres formes de criminalité "en col blanc". Le FBI peut aussi faire appel à d'autres organes du gouvernement fédéral et à des experts extérieurs le cas échéant.
56. Les mesures de garantie de l'indépendance des enquêtes comprennent le mandat de dix ans pour le Directeur du FBI, qui ne correspond donc pas au mandat de quatre ans du gouvernement. L'Inspector General Act de 1978 vise aussi à créer un mécanisme de surveillance dans chaque agence ou ministère fédéral, pour faire état de certaines informations directement au Congrès et au public deux fois par an. La compétence générale des bureaux des Inspectors General a été renforcée en 1989 par l'adoption de la loi sur la protection des dénonciateurs (Whistle Blower Protection Act), qui porte création d'un organe spécialisé, l'Office of Special Counsel, pour appliquer des mesures de protection contre les représailles pour dénonciation de nombreuses informations protégées, et notamment les pressions abusives exercées par des supérieurs hiérarchiques ou le pouvoir politique.



57. L'une des responsabilités essentielles de la Public Corruption Unit du FBI est l'organisation d'une formation continue, et parfois de stages de suivi, sur les enquêtes en matière de corruption et d'autres formes de criminalité "en col blanc". L'éthique et la sensibilisation contre la corruption font en outre partie intégrante de la formation dispensée aux nouveaux agents par les agences fédérales d'enquête. Au FBI cette formation est dirigée par l'Office of Professional Responsibility, qui veille à l'intégration progressive des situations concrètes propices à la corruption dans le programme de formation.

### **The Criminal Division (Division pénale) du DOJ**

58. La Division pénale fait partie des 39 éléments dépendants du DOJ. Etablie en 1919, elle développe, met en œuvre et veille à l'application de toutes les lois pénales fédérales, à l'exception de celles spécifiquement confiées à d'autres divisions. La Division et les 93 procureurs fédéraux sont chargés des procédures pénales relevant de plus de 900 lois ainsi que de certaines procédures civiles. Les procureurs de la Division pénale engagent des poursuites dans beaucoup d'affaires d'importance nationale. En plus de ces responsabilités directes, la Division élabore et met en œuvre la politique pénale et apporte conseils et assistance. Par exemple, elle donne son approbation ou surveille des secteurs sensibles tels que la participation au programme de protection des témoins (Witness Security Program) et la surveillance électronique ; elle conseille l'Attorney General, le Congrès, l'Office of Management and Budget et la Maison blanche en matière pénale ; elle donne des conseils et une assistance juridique aux procureurs fédéraux et aux agences d'enquête ; et elle s'occupe de la coordination en matière de lutte contre la criminalité sur le plan international et fédéral, ainsi qu'à l'échelon des Etats et des collectivités locales.

#### *The Public Integrity Section, PIS (service de la probité publique)*

59. La Public Integrity Section (ci-après "PIS"), créée en 1976 au sein de la Division pénale du DOJ, est responsable des enquêtes, et le cas échéant des poursuites, dans les affaires de corruption qui touchent des agents publics. La PIS contrôle les initiatives fédérales de lutte contre la corruption, en poursuivant des fonctionnaires élus et nommés à tous les niveaux du gouvernement. La PIS se charge aussi le cas échéant des enquêtes et poursuites pour les infractions concernant les élections et les conflits d'intérêts. Les procureurs de la PIS engagent des poursuites dans certaines affaires contre des agents de l'Etat fédéral, des Etats ou des administrations locales, et mettent leurs compétences à la disposition d'autres procureurs et enquêteurs. La PIS intervient également pour l'élimination des infractions en matière d'élections et de conflits d'intérêts. Chaque année, 125 à 150 enquêtes sont ouvertes, qui débouchent sur des poursuites dans 35 à 50 affaires, en plus des affaires traitées par les offices des procureurs fédéraux.
60. La PIS s'occupe surtout des affaires de corruption les plus importantes, généralement par l'intermédiaire des bureaux de terrain du FBI, qui informent leur siège de tous les cas de corruption et transmettent une copie de leurs rapports à la PIS. Les agents de la PIS ont trois fonctions principales : (1) remplacer le procureur fédéral local dans les affaires délicates sur le plan politique, afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts ; (2) prendre en charge les affaires délicates et celles qui concernent plusieurs districts, pour optimiser la coordination ; (3) enquêter et poursuivre dans des affaires soumises par les agences fédérales, y compris les bureaux des Inspectors General.

*The Fraud Section (service des fraudes)*

61. La Fraud Section, créée en 1955, supervise et coordonne les initiatives fédérales contre la fraude et la criminalité "en col blanc". Les affaires qu'elle traite concernent avant tout la criminalité des affaires, comme la fraude aux institutions financières et l'escroquerie à l'assurance, et les fraudes qui touchent des programmes gouvernementaux. Ses autres priorités comprennent notamment les activités criminelles internationales, telles que la corruption d'agents de gouvernements étrangers en violation du FCPA. La Fraud Section formule et met en œuvre la politique en matière de crimes économiques pour le DOJ et organise le partage d'informations dans ce domaine avec les agences chargées de l'application des lois fédérales et de celles des Etats. La Fraud Section emploie 55 procureurs.

*The Organized Crime and Racketeering Section, OCRS (service du crime organisé et de l'extorsion)*

62. La Organized Crime and Racketeering Section (ci-après "OCRS") a été créée en 1954 pour superviser et gérer les enquêtes et les poursuites dans les affaires de crime organisé classiques, qui comprennent souvent des éléments de corruption. A la fin des années 50, l'OCRS a recruté un groupe de procureurs d'élite chargés des enquêtes et poursuites pour les affaires de criminalité organisée dans des villes où celle-ci était particulièrement établie. Ces procureurs ont ensuite été baptisés "Strike Force attorneys" (procureurs d'intervention) et transférés dans les bureaux des procureurs fédéraux des villes où les organisations criminelles étaient implantées de longue date. Il existe aujourd'hui 23 brigades d'intervention ("Strike Force" Units). Par ailleurs, l'OCRS dispose d'un corps de procureurs qui circulent dans tout le pays pour enquêter et poursuivre en coopération avec les "Strike Force attorneys".
63. L'OCRS participe à la définition de priorités nationales dans le domaine du crime organisé, en liaison avec les agences d'enquête comme le FBI, la Drug Enforcement Administration (Agence de lutte contre le trafic de drogue), et d'autres, et en coopération avec l'Organized Crime Council de l'Attorney General, responsable en dernier ressort de la politique fédérale dans ce domaine. En plus du contrôle de toutes les affaires fédérales de crime organisé, l'OCRS examine toutes les poursuites fédérales proposées au titre du Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO) et conseille les procureurs pour l'utilisation de ce texte important.
64. L'Executive Working Group (EWG), qui existe depuis la fin des années 70, a notamment pour objectifs la discussion et la coordination des questions d'application de la loi et de justice (par exemple la lutte contre la corruption) qui intéressent tous les niveaux de gouvernement (fédéral, Etats et local). L'EWG diffuse des informations et coordonne les projets de lois, la législation etc. Il se compose de représentants haut placés du ministère de la Justice et des associations des State Attorneys General et des District Attorneys et se réunit au mois deux fois par an.

**U.S. Customs Service (service des douanes)**

65. Le U.S. Customs Service est le principal organe chargé de la protection des frontières nationales. C'est la seule agence de ce type, dotée d'une force d'interdiction aérienne, terrestre et maritime, et de compétences en matière d'enquête reposant sur son propre service de renseignements. Le U.S. Customs Service enquête sur les cas de contrebande et de fraude visant à tourner le régime douanier, et s'efforce de détecter les violations ayant trait à la corruption d'agents des douanes, grâce à l'Office of Internal Affairs.

66. L'Office of Internal Affairs emploie 180 agents et 17 officiers de terrain et traite chaque année en moyenne 2 500 plaintes pour infractions et fautes. L'EEG a été informée qu'une trentaine d'employés avaient été arrêtés et près de 300 suspendus au cours des 18 mois précédant la visite d'évaluation.

### **Inspectors General (inspecteurs généraux)**

67. En dehors des services d'enquête présentés plus haut, chaque organe de la branche exécutive fédérale est aussi soumis à la surveillance d'un Bureau de l'Inspector General (ci-après "IG"), qui contribue notamment au contrôle législatif des organes de l'exécutif. L'IG d'un ministère ou d'une agence jouit d'un statut quasiment indépendant au sein de l'organisation<sup>12</sup>. Les IG sont chargés de lutter contre la fraude, le gaspillage et les abus, dont la corruption. Mais il leur appartient aussi d'effectuer des audits des programmes et de la comptabilité et des analyses de gestion, et de répondre à des plaintes pour représailles contre des dénonciateurs. Beaucoup d'IG des ministères travaillent en partenariat avec le FBI sur des enquêtes longues et complexes.
68. L'IG est légalement tenu de faire part de ses observations au responsable de son agence et au Congrès. Le système garantit une indépendance et limite les possibilités d'intervention indésirable des responsables d'agences ou d'autres. Les sources d'information sont renforcées, dans presque tous les bureaux d'IG, par des lignes téléphoniques (« hot lines ») pour inciter les employés à signaler les cas de fraude et d'abus.
69. Les caractéristiques principales des bureaux d'IG sont l'indépendance, la communication directe avec les responsables d'agences et la liberté d'enquêter et d'accéder aux informations. Au sein de la structure du DOJ, les IG sont sélectionnés sans considération de leurs affinités politiques et ne peuvent être révoqués que dans certaines circonstances précises et avec justification publique. L'IG a le droit de rencontrer le responsable de l'agence chaque fois qu'il le juge nécessaire et ne peut recevoir que des directives générales émanant du responsable ou de son adjoint. L'IG est libre d'ouvrir et de mener des enquêtes dans toutes les affaires où il le juge utile, sans que même le responsable de l'agence ne puisse intervenir ou interrompre la procédure. Dans des cas très rares, comme au DOJ ou au ministère des Finances, le responsable est doté de pouvoirs limités pour interrompre une enquête afin d'éviter des révélations qui présenteraient "une menace sérieuse pour la sécurité nationale". Néanmoins, s'il a recours à cette disposition, le responsable de l'agence est obligé de présenter des explications au Congrès. Enfin, l'IG est légalement autorisé à accéder à toutes les archives, informations et données d'une agence, y compris celles qui sont classées secrètes.
70. Les agences fédérales d'enquête plus importantes, comme la Drug Enforcement Agency, le US Customs Service et le FBI, disposent également de leurs propres organes internes chargés de veiller à l'intégrité, qui effectuent des inspections administratives. Les infractions et fautes signalées concernant des membres du FBI font l'objet d'une enquête interne par l'Office of Professional Responsibility (ci-après "OPR"), composé de 30 agents et de 35 assistants, ou sont confiées à un bureau de terrain pour enquête sous le contrôle de l'OPR. D'après les renseignements fournis à l'EEG, une ou deux affaires débouchent chaque année sur des poursuites, tandis qu'environ 50 % entraînent des mesures disciplinaires. Les employés peuvent être renvoyés pour ne pas avoir coopéré dans le cadre d'une enquête de l'OPR. La corruption

---

<sup>12</sup> Le statut de l'IG est soumis à confirmation du Sénat. L'IG ne peut être révoqué que par le Président, et a des responsabilités particulières de rapport devant le Congrès.

interne n'est cependant pas considérée comme un problème majeur au FBI et la plupart des affaires ont trait au manquement à des règles professionnelles plutôt qu'à une criminalité grave<sup>13</sup>.

ii) *Au niveau des Etats*

71. Il existe à ce niveau un grand nombre d'organes spécialisés dans la lutte contre la corruption. L'EEG a toutefois été informée qu'ils ne sont pas aussi développés dans tous les Etats. Parmi les Etats dotés de bonnes structures, on peut citer New York et la Pennsylvanie, ce dernier ayant fait l'objet de la visite de l'EEG. Etant donné que les Etats-Unis comptent environ 19 000 services de police et 2 300 bureaux des poursuites à l'échelon des Etats et des collectivités locales, il est extrêmement difficile de généraliser en ce qui concerne leurs caractéristiques, mais beaucoup de ces organes disposent de services chargés de la corruption publique. Presque toutes les organisations de police locale importantes comprennent un service spécial de lutte contre la corruption, qui se concentre généralement sur l'obtention de renseignements, les "tests d'intégrité" et la réponse aux informations reçues. Il a été communiqué à l'EEG que les autorités locales et d'Etat se lancent rarement seules dans la détection et les enquêtes en matière de corruption. Certaines personnes ne sont pas de cet avis.
72. La Pennsylvanie, où s'est rendu l'EEG, peut être prise comme exemple pour les enquêtes sur les infractions de corruption au niveau des Etats. Au sein de la Police d'Etat de Pennsylvanie, qui compte 7 bureaux de terrain, le Bureau des enquêtes criminelles (Bureau of Criminal Investigation, BCI) traite des infractions de corruption, réparties en deux catégories : "corruption publique" (fonctionnaires élus) et "corruption de fonctionnaires" (agents publics). Dix à quinze affaires de corruption sont traitées dans cet Etat chaque année. Le BCI coopère en particulier avec le FBI, les services fiscaux (Internal Revenue Service) et les services répressifs locaux, qui lui confient les affaires dont ils ne peuvent pas s'occuper (qui concernent leur personnel, des conflits d'intérêts, etc.). Les responsables de la corruption sont très spécialisés. Le Commissaire de la Police d'Etat et ses trois assistants sont nommés par le Gouverneur de Pennsylvanie avec approbation du Sénat. Le Gouverneur peut remplacer le Commissaire à tout moment et sans raison particulière.
73. En dehors du BCI de la Police d'Etat, la Division pénale (Criminal Law Division) de l'Office de l'Attorney General de Pennsylvanie, par l'intermédiaire de son service d'enquête (Bureau of Investigation) composé de 30 agents expérimentés et spécialisés et de 12 procureurs, est compétente pour mener des enquêtes criminelles dans des affaires de corruption. Le Bureau of Investigation enquête sur la corruption concernant des agents de l'Etat, et uniquement des agents des collectivités locales si l'affaire lui est transmise par la State Ethics Commission ou l'un des 67 procureurs de districts (en cas de conflits d'intérêts ou de complexité particulière de l'enquête). Chaque affaire de corruption mobilise deux enquêteurs et deux procureurs, investis de

---

<sup>13</sup> Plusieurs raisons ont été données à l'EEG pour expliquer que le FBI soit relativement peu touché par la corruption :

- (i) Dans un système qui impose depuis longtemps des codes de conduite et un contrôle stricts, l'atmosphère est telle que les personnes manifestement corrompues, faibles ou influençables ne peuvent pas survivre.
- (ii) Le personnel recruté est de grande qualité, d'âge moyen 30 à 31 ans, avec une carrière professionnelle déjà couronnée de succès.
- (iii) La forte proportion d'employés de soutien a créé une culture de probité et de signalement précoce des actes répréhensibles, qui prime sur une philosophie traditionnelle des forces de l'ordre pouvant sembler défensive et protectionniste.
- (iv) La formation à l'éthique - seize heures - pour les nouveaux employés met l'accent sur la prévention.
- (v) Un système strict d'inspections, qui ont lieu tous les trois ans, permet d'examiner 60 % des dossiers.
- (vi) Les dénonciations anonymes sont soigneusement prises en compte.
- (vii) Les employés peuvent être soumis au détecteur de mensonges.

tous les pouvoirs réglementaires. La coopération avec les autres autorités est satisfaisante, surtout avec la Police d'Etat. Il n'y a cependant pas d'information mutuelle pour les enquêtes menées de façon indépendante. L'Attorney General - élu pour quatre ans et rééligible pour un second mandat - peut toujours interrompre une enquête. Il peut aussi diriger les travaux des enquêteurs grâce à des mesures budgétaires.

74. Pour les enquêtes sur des infractions de corruption internes, il existe généralement au niveau de l'Etat et au niveau local des agences de compétence générale et des agences spécialisées. Par exemple, au niveau local il y a un service de police ou une autre agence doté de compétences générales en matière d'enquêtes, y compris pour la corruption au sein du gouvernement local. De même au niveau de l'Etat, au moins un organe est doté d'un mandat général pour enquêter sur la corruption des agents de l'Etat. En plus, d'autres organes ont parfois des compétences connexes ou qui se recoupent en matière de corruption : services spécialisés dans la lutte contre la corruption - parfois appelés Inspectors General -, Bureau d'Etat d'enquête, organe législatif d'enquête, pour citer quelques exemples.
75. Le système mis en œuvre par l'Etat du Maryland est un exemple pour les enquêtes de corruption interne au niveau de l'Etat et au niveau local. Au sein de la Police de Baltimore, où s'est rendu l'EEG et où travaillent 3 200 personnes, 41 agents d'un service spécial, l'Internal Affairs Division (ci-après "IAD"), traitent de la corruption interne. L'IAD se compose de deux sections : la General Complaints Section et l'Ethics Section. Cette dernière s'occupe des affaires de corruption. L'IAD est dirigée par le secrétaire général (Chief of Staff) du Commissaire de Police, nommé par le maire et à son service ("at his pleasure") pour un mandat de six ans renouvelable. L'IAD s'occupe chaque année de 350 à 400 affaires suite à des allégations ou des soupçons de corruption d'officiers de police, dont 10 % sont fondés. En cas d'infractions, l'IAD transmet l'affaire au procureur, tandis que les fautes administratives sont examinées par des supérieurs et finalement par un conseil de trois officiers de police. Les sanctions prévues pour fautes administratives comprennent le licenciement et la privation des droits à une pension. En cas de conflits d'intérêt, l'affaire est transmise à un autre service - généralement le FBI - et l'Office du State Attorney, avec qui l'IAD coopère de façon quotidienne, apporte des conseils.
76. Au niveau de l'Etat, il existe des Inspectors General ou des structures similaires. Au moins un organe d'application de la loi dispose de compétences générales pour enquêter sur la corruption concernant des agents de l'Etat. Cet organe compte généralement un service interne chargé d'enquêter sur les actes de corruption commis par ses propres enquêteurs et employés. En Pennsylvanie par exemple l'IG en tant qu'institution a été établie en 1987 par un décret du Gouverneur, qui nomme l'IG et le relève de ses fonctions. L'IG s'occupe de la fraude, du gaspillage et de la corruption commis par des agents publics de la branche exécutive de l'Etat de Pennsylvanie. Quatre cent personnes travaillent sur la base d'informations provenant de rapports, notamment couverts par le Whistleblower Act, et de plaintes. Elles présentent les résultats de leurs travaux au General Counsel du Gouverneur et au responsable du service de l'agent concerné. Les mesures prises à l'égard de cet agent dépendent ensuite du responsable du service, qui doit néanmoins tenir l'IG informé.
77. Les agents assermentés des forces de l'ordre au niveau local et à celui des Etats sont environ 750 000. La National Association of Police Organisations, fondée en 1978, réunit plus 2 000 syndicats et associations de la Police et défend les intérêts des forces de l'ordre au niveau local et au niveau des Etats grâce à des actions législatives, juridiques et politiques et des activités de sensibilisation.

## **b2. Enquêtes pénales en matière de corruption**

### *i) Coopération entre les autorités chargées des enquêtes et des poursuites*

78. La coopération entre organes fédéraux chargés des enquêtes et des poursuites est régie par des procédures et accords formels et non formels. Aucun ensemble complet de règles ne contrôle ni ne requiert une coopération. C'est au contraire un éventail de lois, de règles, d'accords, de politiques, de pratiques et de procédures qui permet une coopération efficace entre organes fédéraux. Des mécanismes formels et informels semblables facilitent la coordination et la coopération avec les gouvernements et agents des Etats et des collectivités locales, comme il convient.
79. La coopération formelle se traduit surtout par la communication et le partage d'informations. La Section 535 du Titre 28, U.S.C., oblige toutes les agences et les ministères fédéraux à signaler au DOJ toute information susceptible d'indiquer une infraction au droit pénal fédéral, comme la corruption d'agents publics. Par ailleurs, les Bureaux des IG sont légalement tenus de signaler ce qui pourrait constituer une violation de la législation pénale fédérale au DOJ. En outre, les Offices of Internal Affairs, Offices of Professional Responsibility, et autres bureaux aux responsabilités et fonctions similaires dans diverses agences signalent communément des allégations au DOJ. En particulier dans les affaires liées à une éventuelle corruption d'agents publics, le FBI travaille en étroite collaboration avec les IG et autres agences locales, d'Etat et fédérales d'application de la loi. L'Attorney General a donné des instructions pour que, lorsque les enquêtes comprennent des allégations invoquant à la fois le droit civil et le droit pénal, il y ait coordination entre les services chargés des enquêtes et des poursuites au pénal et au civil.
80. La coopération informelle se manifeste de nombreuses façons. La plus remarquable étant peut-être la création d'équipes d'intervention ("Taskforces") spéciales locales, régionales et nationales qui se concentrent sur les questions de corruption. Ces équipes peuvent se composer de représentants de multiples agences d'enquête fédérales et d'Etat, et d'un service des poursuites ou plus, s'ils ont obtenu l'autorisation formelle d'intervenir dans leurs districts mutuels. Les équipes d'intervention ont souvent un vaste programme anti-corruption, mais sont parfois formées pour traiter d'aspects très précis, comme les allégations de corruption de parlementaires, de juges ou d'agents des forces de l'ordre. La conception de programmes communs de formation est souvent le résultat direct de la création de ces équipes. Celles-ci réunissent en effet des enquêteurs et procureurs très expérimentés, particulièrement bien placés pour concevoir des programmes de formation.
81. En dehors des équipes d'intervention, il existe de nombreux accords bilatéraux, appelés "mémoire d'entente". Ces accords sont passés entre des agences fédérales d'enquête et de poursuite afin de mettre en place des mécanismes permettant à deux agences de se prêter assistance et de coopérer dans les affaires d'intérêt mutuel, y compris les enquêtes dans le domaine de la corruption publique. Ces accords créent un climat de coopération, de sorte que les enquêtes puissent se concentrer sur le fond plutôt que sur les modalités pratiques. Ils fournissent des lignes directrices en matière de procédure, ce qui permet de déléguer responsabilités et fonctions aux différents organes concernés, pour les nouvelles affaires et le suivi des affaires en cours.

ii) *Techniques spéciales d'enquête*

82. Des techniques d'enquête très diverses sont applicables et se justifient dans les enquêtes pénales fédérales en matière de corruption. Les enquêtes fédérales utilisent des méthodes proactives (comme les opérations sous-couverture et autres opérations secrètes), les techniques des enquêtes financières sur dossier et les témoignages pour recueillir des éléments de preuve. Selon la nature des allégations soumises à enquête, toutes sortes de techniques peuvent être combinées. Cependant, les inspecteurs et les procureurs ne possèdent ni un pouvoir discrétionnaire illimité ni des capacités illimitées dans la conduite des enquêtes. Des obligations légales, réglementaires et déontologiques sont définies et s'appliquent pour garantir que les enquêtes pénales se déroulent dans le respect des sauvegardes constitutionnelles et des précédents judiciaires établis par la tradition de common law.
83. Les techniques secrètes comprennent : les opérations sous-couverture, y compris les opérations «sting» ; la surveillance physique (photo, vidéo et audio) ; l'intervention de collaborateurs qui aident à recueillir des éléments de preuve provenant des sujets et/ou des cibles de l'enquête ; les enregistrements consentis ; la surveillance électronique ordonnée par un tribunal (écoutes, stylos enregistreurs et appareils de marquage et de repérage) ; couvertures du courrier. Toutes les techniques qui comportent l'interception de communications orales et par fil sont régies strictement par la loi (18 USC 2510 et suiv.). Les autres techniques secrètes sont réglementées par le règlement interne de l'organe exécutif pertinent. Par exemple, le DOJ et le FBI suivent des lignes directrices d'origine interne au sujet de l'usage des enregistrements consentis, de l'utilisation de personnes qui coopèrent à l'enquête, de l'emploi d'agents secrets et de l'usage des opérations sous-couverture.
84. Les techniques d'enquête manifestes sont utilisées également dans les enquêtes sur la corruption. Elles comprennent les ordonnances de visite domiciliaire, les ordonnances de production d'un document et les procédures d'enquête par un grand jury et les dépositions volontaires de témoins. Les ordonnances de visite domiciliaire ne peuvent être rendues par un juge fédéral ou un juge magistrat (magistrate judge) qu'à condition que soit établie la probabilité qu'un certain moyen de preuve, décrit dans la requête, se trouve à un endroit déterminé.

iii) *Protection des témoins, des informateurs et des collaborateurs de justice*

85. Étant donné que le «témoignage anonyme» n'est pas utilisable contre une personne poursuivie pour établir sa responsabilité, les États-Unis appliquent tout un ensemble de mesures de protection des témoins, y compris le changement du lieu de résidence des témoins, sous une identité nouvelle. La protection des victimes et des collaborateurs, quand ces personnes acceptent d'intervenir comme témoin, et celle de leur famille proche, peut être assurée par le Programme fédéral pour la sécurité des témoins (Federal Witness Security Program, ci-après «le programme FWSP»). Si les victimes, les collaborateurs de justice et les témoins ne remplissent pas les conditions de participation au programme ou s'ils ne souhaitent pas y participer, des procédures existent pour permettre aux services d'enquête avec lesquels ils ont coopéré de leur procurer une protection limitée en leur versant une somme d'argent pour qu'ils changent leur lieu de résidence. Si une protection n'est nécessaire que pour une brève durée avant le procès et durant le procès, les services d'enquête ont la possibilité de garantir un logement sécurisé à ces personnes. Les services fédéraux des poursuites disposent aussi de fonds destinés spécialement à des versements faits à des personnes pour leur permettre de changer temporairement de lieu de résidence, tant que le danger est à un niveau maximum, au titre du Programme d'aide

d'urgence aux témoins (Emergency Witness Assistance Program, ci-après «le programme EWAP»).

86. Le chef de la Division des services d'enquête du US Marshal's Service (ci-après «USMS»), qui relève du DOJ, administre le fonctionnement quotidien du programme pour les témoins réinstallés dans la communauté, tandis que c'est le Bureau des opérations d'exécution (Office of Enforcement Operations) de la Division des affaires pénales du DOJ qui autorise les témoins à bénéficier du programme FWSP. Le Bureau exécutif des U.S. Attorneys (Executive Office for U.S. Attorneys) autorise l'engagement des fonds du programme EWAP pour la protection des témoins.
87. Au sein du Bureau des opérations d'exécution, le directeur associé qui est le chef du programme décide qui seront les bénéficiaires des services du programme et a la responsabilité du fonctionnement général de ce programme. Ce directeur associé supervise l'Unité de la sécurité des témoins (Witness Security Unit ou WSU) qui comprend un chef, deux chefs adjoints et, à l'heure actuelle, cinq analystes des renseignements pénaux. L'EEG a été informée que l'unité avait besoin de personnel supplémentaire. C'est cette unité qui assure la liaison entre tous les organismes participant au programme FWSP, notamment tous les organes de police ; toutes les demandes concernant les témoins qui bénéficient des programmes doivent lui être soumises. Pour qu'un témoin remplisse les conditions de participation aux programmes, il faut que l'affaire, y compris les affaires de corruption, soit extrêmement importante, qu'existe l'intention de faire témoigner la personne par une déposition, que le témoignage de cette personne soit essentiel pour l'aboutissement des poursuites et que la menace pesant sur le témoin soit telle qu'il n'y ait pas d'autre solution que d'admettre l'intéressé à bénéficier des programmes.
88. Dans le cas des témoins réinstallés à un nouveau lieu de résidence dans la communauté, l'USMS procure notamment les services suivants : la réinstallation du témoin dans un lieu sûr ; la remise de papiers portant une identité nouvelle, moyennant un changement de nom conformément à la loi ; le versement d'une allocation mensuelle jusqu'à ce que le témoin puisse trouver un emploi ; une aide à l'obtention d'un emploi. Il y a deux chefs de service dans la structure de l'USMS : l'un est chargé de la supervision des chargés de dossiers qui coordonnent l'action sur le terrain avec, d'une part, les inspecteurs de la sécurité des témoins de l'USMS au sujet des services fournis aux témoins réinstallés et, d'autre part, un analyste superviseur qui s'occupe des problèmes de documents d'identité (procurer des papiers portant une identité nouvelle) ; l'autre est chargé des questions administratives et des opérations de protection. Le personnel affecté à la sécurité des témoins est choisi parmi un groupe de Deputy United States Marshals spécialement qualifiés qui ont suivi un cours de formation de base de la police fédérale d'une durée de 13 semaines et un stage spécialisé de formation d'une durée de 4 semaines, portant sur la protection personnelle, l'histoire, la politique générale et les procédures en rapport avec le programme.
89. Tout employé peut rapporter des cas de mauvaise conduite aux autorités compétentes. Toutefois, en vertu de la loi sur la protection des dénonciateurs (Whistleblower Protection Act), les salariés qui s'estiment victimes de représailles pour avoir rapporté des suspicions de mauvaise conduite, peuvent déposer une plainte auprès d'un organe d'enquête et de poursuites indépendant, le United States Office of Special Counsel. La personne ou l'employé qui rapporte des cas de mauvaise conduite doit avoir agi de bonne foi. Cet organe enquêtera sur la plainte et, s'il constate que des représailles abusives se sont produites, cherchera à obtenir que l'employeur prenne volontairement des mesures de réparation. Il peut aussi demander que l'organisme employeur prenne des mesures disciplinaires contre le responsable auteur des représailles. Si



l'organisme employeur refuse de remédier volontairement à la situation, l'Office of Special Counsel peut engager des poursuites pénales au nom du salarié lésé, contre le responsable auteur des représailles.

90. L'organisation Government Accountability Project (ci-après «le GAP») a informé l'EEG qu'elle a pour mission de protéger l'intérêt public par le renforcement de la responsabilité des administrations publiques et des entreprises privées en faisant progresser la liberté de parole et le comportement déontologique dans l'emploi, en défendant les dénonciateurs et en soutenant les possibilités d'action des activistes. Créé en 1977, le GAP est une organisation d'intérêt public à but non lucratif et fonctionne comme un cabinet d'avocats dont les ressources financières proviennent de fondations, de particuliers et d'honoraires. Le GAP œuvre à renforcer la responsabilité des administrations publiques et des entreprises privées en défendant les intérêts des dénonciateurs devant les tribunaux, en assurant la publicité au sujet des difficultés rencontrées par les dénonciateurs et en préparant des projets de réforme de la politique et de la législation concernant les dénonciateurs.
91. L'obtention des preuves nécessaires pour établir la culpabilité des personnes impliquées dans des faits de corruption publique est particulièrement difficile. Cependant, les pouvoirs spéciaux qui permettent aux procureurs des États-Unis d'accorder une immunité aux témoins ou aux collaborateurs en matière pénale donnent souvent aux procureurs les moyens d'obtenir des témoignages importants dans les affaires de ce type. L'octroi de l'immunité peut intervenir de deux façons. Premièrement, dans des cas rares, le procureur peut décider que la coopération ou le témoignage éventuel d'un délinquant auteur d'une infraction mineure sera spécialement important et que l'importance du témoignage ou de la coopération de l'intéressé l'emporte sur la nécessité de poursuivre un délinquant de moindre culpabilité. Dans ces cas, le procureur peut décider de renoncer totalement à poursuivre la personne du chef des infractions en rapport avec lesquelles elle témoignera ou coopérera («immunité transactionnelle»). Deuxièmement et plus couramment, le procureur peut décider qu'il convient d'accorder une immunité plus réduite («immunité d'usage») pour obvier à l'usage, par un témoin, du privilège en vertu duquel il peut refuser de donner un témoignage qui le conduirait à s'accuser lui-même d'infraction à la loi. Dans ces cas, le procureur demande au tribunal de contraindre le témoin à déposer et le témoin reçoit l'assurance que le témoignage qu'il donne (et tout renseignement tiré de ce témoignage particulier) ne pourra pas être utilisé aux fins de poursuites dirigées contre lui. La loi fédérale sur l'immunité (18 U.S.C. § 6001 à 6005) confère le pouvoir de décision sur l'octroi de l'immunité transactionnelle ou d'usage à l'Attorney General et aux personnes qu'il désigne, jusqu'au niveau des Assistant Attorneys General.

### **b3. Poursuites**

92. Aux États-Unis, les autorités fédérales et d'État sont habilitées à engager une action en justice. Les systèmes de poursuites respectifs fonctionnent de façon indépendante et sans autorité à l'égard les uns des autres. Les procureurs fédéraux appliquent le droit pénal fédéral, c'est-à-dire la législation adoptée par le Congrès dans le cadre d'un pouvoir explicitement conféré par la Constitution. Les procureurs d'État en revanche appliquent le droit pénal des États, c'est-à-dire la législation et les dispositions de "common law" des 50 États, ainsi que des territoires et commonwealths. Les poursuites reposent pour l'essentiel sur les mêmes principes dans le système d'État et dans le système fédéral, bien que des différences apparaissent parfois sur le plan procédural.

93. Les conflits positifs de compétences sont assez fréquents, du fait que certaines actions sont érigées en infractions à la fois dans l'ordre juridique fédéral et dans celui des Etats. Dans certains Etats, il est impossible de poursuivre des actes qui ont déjà fait l'objet de poursuites fédérales (double incrimination). Toutefois, les juridictions fédérales et celles des Etats sont indépendantes les unes des autres et une action entamée par une juridiction n'exclut pas automatiquement des poursuites pour la même infraction dans une autre juridiction. L'EEG a néanmoins été informée que dans de tels cas la politique appliquée de longue date veut que le DOJ n'engage pas de poursuites fédérales après une procédure d'Etat, sauf si des intérêts fédéraux n'ont pas été défendus lors de la première procédure. Certains Etats excluent de plein droit les poursuites une fois que des poursuites fédérales ont porté sur la même infraction.
94. L'Attorney General est, en dernier ressort, responsable de la mise en œuvre des politiques de répression au niveau fédéral. Le système de justice pénale des Etats-Unis se base sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire du procureur qui, en fin de compte, n'est pas obligé d'entamer des poursuites même lorsqu'il y a des preuves suffisantes pour le faire. Son obligation consiste à tenir compte des nombreux facteurs, énoncés dans les Principes mentionnés au paragraphe 99, qui peuvent avoir un impact sur une affaire. Le procureur est responsable vis-à-vis de l'Attorney General qui a l'autorité d'annuler toute décision de poursuite.
- i) Au niveau fédéral*
95. Le ministère de la Justice (DOJ) est l'autorité centrale chargée des poursuites en application des lois fédérales aux Etats-Unis. Le DOJ compte 93 Offices des procureurs fédéraux situés dans différents districts judiciaires dans tout le pays (l'un d'eux concerne deux districts). La grande majorité des poursuites pénales fédérales sont menées par l'Office du procureur fédéral du district où l'infraction a été commise. Mais les affaires de corruption soulèvent couramment des problèmes particuliers de perception publique ou requièrent des qualifications particulières. C'est pourquoi, si l'Office du procureur fédéral a eu des relations commerciales, sociales, politiques ou autres avec tout sujet ou témoin principal dans une affaire de corruption, ou s'il ne dispose pas des compétences ou des ressources nécessaires pour se charger d'un cas de corruption complexe, l'affaire est renvoyée au siège du DOJ à Washington, D.C. Là, des services spécialisés enquêtent et engagent le cas échéant des poursuites. Certains services de la Division pénale à Washington, D.C. se spécialisent dans la corruption publique et la fraude contre le gouvernement.
96. La lutte contre la corruption nationale a été confiée à la Public Integrity Section (PIS) de la Division pénale du DOJ. De façon générale, la PIS se charge des enquêtes et des poursuites dans les affaires qui concernent les agents publics, les élections et les conflits d'intérêt, bien qu'aucune infraction ne relève de sa compétence exclusive<sup>14</sup> – officiellement, les procureurs fédéraux sont compétents dans toutes les affaires. C'est habituellement l'Office du procureur général concerné qui fait part au PIS d'une affaire et demande son intervention. Il convient de souligner que l'Attorney General est habilité à confier une affaire à un organe du siège du DOJ, comme la PIS. La corruption d'agents étrangers couverte par le FCPA relève de la Fraud Section du DOJ. La plupart des Offices des procureurs fédéraux des grandes villes disposent de services spécialisés pour traiter des infractions de corruption : par exemple, à Washington D.C., l'Economic Crime and Corruption Section, qui emploie 26 procureurs.
97. Les enquêteurs et procureurs fédéraux dépendent hiérarchiquement de l'Attorney General et de ses subordonnés, habilités sur le plan légal et éthique à définir la politique pénale et à se

---

<sup>14</sup> Voir les paragraphes 30 et 31 du rapport.

prononcer quant à l'opportunité des poursuites. Le Deputy Attorney General exerce l'autorité et les compétences conférées à l'Attorney General pour les questions d'emploi des procureurs fédéraux. Si un employé s'estime victime de considérations partisans et de décisions entachées de corruption, les voies de recours comprennent l'Inspector General, ou l'Office of Professional Responsibility au sein du DOJ.

98. Dans le système fédéral, le DOJ intente toutes les poursuites. Bien que certaines lois prévoient un droit d'action privé au civil, et que des lois pénales puissent fonder des actions civiles pour extorsion intentées par des particuliers, le système fédéral ne prévoit pas de façon générale d'actions pénales privées<sup>15</sup>.
99. Le procureur n'intente un procès que s'il pense que la conduite d'une personne constitue une infraction fédérale et que les preuves recevables devraient permettre d'obtenir une condamnation. Toutefois, même si ces critères sont remplis, les procureurs fédéraux sont investis de pouvoirs discrétionnaires quant à l'opportunité des poursuites<sup>16</sup>. Un procureur peut renoncer à poursuivre, même si les preuves sont suffisantes, si (1) les poursuites ne serviraient aucun intérêt fédéral important ; (2) la personne fait l'objet de poursuites effectives par une autre juridiction ; ou (3) il existe une autre solution adéquate et non pénale (telle que la révocation de licence). Avant ou après l'introduction d'une action, un procureur peut négocier une réduction de peine avec le prévenu. Dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires, les procureurs généraux suivent les Principles of Federal Prosecution et les Principles of Federal Prosecution of Corporations. Il faut noter que, bien qu'ils n'aient pas de fondement législatif, ces principes font partie du U.S. Attorneys Manual, un manuel de "consignes obligatoires" préparé et publié par le DOJ.
100. La plupart des poursuites sont engagées sur la base de rapports du FBI ou d'autres agences. Généralement, les procureurs ne contrôlent pas formellement les enquêtes qui ne relèvent pas du Grand Jury, mais, d'après les renseignements reçus par l'EEG, ils sont souvent consultés par les enquêteurs. Même si officiellement les procureurs ne sont pas en droit de donner des instructions aux enquêteurs, il arrive fréquemment que ces derniers leur demandent des conseils de façon informelle. Ces conseils sont souvent suivis, puisqu'en fin de compte la décision d'intenter ou non une action appartient au procureur. D'une façon générale, les procureurs n'ont pas l'autorité de donner des ordres aux enquêteurs afin d'entreprendre des actions spécifiques. Toutefois, il existe des mécanismes en place visant à résoudre des litiges.
101. En tant que membres du barreau, les procureurs fédéraux sont tenus d'en respecter la déontologie. En tant que membres de la branche exécutive du gouvernement, ils sont également soumis aux règles d'éthique définies par l'OGE dans les Standards of Conduct for Executive Branch Employees. L'office administratif des procureurs fédéraux (Executive office of U.S. Attorneys), par l'intermédiaire de son Office of Legal Education, donne des cours de formation à l'intention des procureurs fédéraux. Chaque année, l'un des séminaires est consacré à la corruption publique. Environ 100 personnes - procureurs, mais aussi enquêteurs des diverses agences d'application de la loi – participent à chaque séminaire.

---

<sup>15</sup> Il existe une exception partielle à cette règle – la clause de *qui tam*, 31 U.S.C. § 3730 - qui permet à un particulier de porter des accusations de fraude contre le gouvernement et d'engager une action civile au nom du gouvernement. Dans ce cas, le gouvernement peut demander une suspension de la procédure civile et entamer des poursuites pénales, ou assumer la responsabilité des poursuites civiles.

<sup>16</sup> Dans le système fédéral, sauf pour les délits et petits litiges, les poursuites pénales sont ouvertes sur décision d'une chambre des mises en accusation. Ce "grand jury" se compose de 16 à 23 citoyens qui siègent de façon périodique et pour un mandat déterminé. Il est considéré comme un mécanisme de prévention de trop grandes ambitions du parquet et le tribunal lui donne pour instruction de ne dresser un acte d'accusation que si des éléments permettent de penser qu'un crime a bien été commis, et que la personne/les personnes accusées en sont le/les auteurs.

102. L'Office of Professional Responsibility (OPR) est un organe indépendant au sein du DOJ, qui enquête sur les allégations de violations de la législation ou des règles de déontologie ou de conduite applicables par des procureurs du DOJ. L'OPR est dirigé par un Counsel qui fait rapport directement à l'Attorney General, et emploie des procureurs de carrière. Toute personne a la possibilité de signaler des fautes commises par des procureurs du DOJ à l'OPR. Les sanctions disciplinaires sont déterminées, en fonction de leur sévérité, soit par le Deputy Attorney General soit par le responsable du service où travaille le procureur concerné.

*ii) Au niveau des Etats*

103. D'une façon générale, les systèmes des Etats reprennent le système fédéral par rapport aux relations entre les procureurs et les enquêteurs. Dans beaucoup d'Etats, la poursuite des infractions de corruption locales et d'Etat incombe à l'Office de l'Attorney General (de l'Etat) (ci-après "OAG") et/ou aux Offices des procureurs locaux. Au total, il y a dans le ressort des Etats-Unis plus de 2 300 Offices des poursuites, qui emploient quelque 80 000 procureurs principaux, attorneys, enquêteurs, spécialistes de l'aide aux victimes (victim advocates) et employés de soutien. Les compétences de l'OAG varient beaucoup d'un Etat à l'autre. Là où l'OAG n'est pas habilité à enquêter et à poursuivre les actes de corruption, il existe généralement un service spécialisé.

104. Les procureurs principaux – attorneys de district, de commonwealth ou d'Etat - sont élus ou nommés et défendent la société dans les affaires d'infractions majeures et pour un ensemble d'infractions moins graves. Dans la plupart des Etats, à l'exception de l'Alaska, du Connecticut, du Delaware, du District de Columbia, de Hawaii et du New Jersey, ces magistrats sont élus, habituellement pour un mandat de quatre ans.

105. L'autorité de l'OAG est définie par le cadre constitutionnel et légal d'une juridiction. En cas de chevauchement des compétences de l'OAG et de l'Office du procureur local en matière de corruption, les conflits se résolvent généralement par la coopération. Bien que dans certaines juridictions l'OAG puisse prendre complètement le contrôle de toute affaire criminelle sur décision de l'Attorney General, les traditions locales sont généralement prises en compte avant l'intervention de l'OAG pour des poursuites locales.

106. Les procureurs principaux – de district et Attorneys General – sont généralement impliqués dans l'enquête préliminaire à un stade précoce. La plupart des offices des procureurs d'une certaine taille disposent de leur propre personnel d'enquête. Ce personnel est normalement composé d'experts tels que des experts-comptables ou des experts juridiques. Si l'affaire fait l'objet d'une enquête par un service de police local, la coopération entre le parquet et la police d'ordinaire assez proche, mais il arrive aussi que les activités des procureurs, des enquêteurs et de la police se recoupent. Le rôle des enquêteurs des Offices des procureurs consiste généralement à aider les procureurs pour l'instruction et non à enquêter dès le départ sur des infractions.

**b4. Tribunaux**

*i) Au niveau fédéral*

107. Le pouvoir judiciaire fédéral est une branche distincte et autonome du gouvernement des États-Unis. L'article III de la constitution des États-Unis attribue le pouvoir judiciaire de l'État à la Cour suprême et aux juridictions inférieures créées par décision du Congrès. Actuellement, en

dessous de la Cour suprême, le système judiciaire fédéral comprend 94 tribunaux de district des États-Unis (U.S. District Courts), qui sont des juridictions de première instance et 13 cours d'appel des États-Unis (U.S. Courts of Appeal), qui jugent en second ressort<sup>17</sup>.

108. La Cour suprême ne supervise pas le fonctionnement administratif des autres tribunaux fédéraux. Cependant, la loi l'habilite (29 U.S.C. § 2072) à établir des règles de pratique et de procédure et des règles de preuve qui ont force contraignante pour les tribunaux de district et les cours d'appel. Le Chief Justice de la Cour suprême est aussi président de la Conférence judiciaire des États-Unis (Judicial Conference of the United States).
109. Les juges fédéraux qui sont, en vertu de l'article III, nommés par le président des États-Unis et confirmés par le Sénat, sont titulaires à vie. Ils ne peuvent être démis de leurs fonctions que par le Congrès, suivant une procédure de mise en accusation (impeachment) prévue par la constitution. Les juges fédéraux sont soumis à un code de conduite des juges des États-Unis, établi par la Conférence judiciaire.
110. La Conférence judiciaire des États-Unis est un organe autonome créé par la loi, doté de compétences substantielles à l'égard de l'administration judiciaire et des tribunaux fédéraux. Elle se compose du Chief Justice, des juges en chef de tous les circuits, de 12 juges de district élus à raison d'un par circuit<sup>18</sup> et du juge en chef du Tribunal du commerce international. La Conférence se réunit deux fois par an mais elle travaille toute l'année par l'intermédiaire de ses comités. Tous les membres des comités sont nommés par le Chief Justice.
111. Le Centre judiciaire fédéral (Federal Judicial Center) joue un rôle essentiel dans la formation professionnelle de tous les juges fédéraux. Les juges n'ont aucune obligation de suivre une formation quelconque puisque la participation aux sessions de formation organisées par le Centre est facultative. Après sa nomination, chaque juge fédéral suit une «formation d'initiation» de deux semaines, qui n'est cependant pas formellement obligatoire. Le Centre organise des sessions de formation professionnelle sous la forme de séminaires de trois jours. L'EEG a été informée que les magistrats manifestent un grand intérêt pour la participation à ces séminaires de formation. Jusqu'à présent, aucune formation spéciale sur les problèmes de corruption n'a eu lieu.
112. À l'intérieur du pouvoir judiciaire fédéral, il existe un mécanisme, prévu par la loi, qui permet à chaque circuit ou groupement régional judiciaire fédéral de constituer un comité spécial de juges pour connaître d'allégations éventuelles suivant lesquelles un juge de première instance ou d'appel du circuit considéré est atteint d'incapacité ou a un comportement préjudiciable à l'administration efficace et diligente des tribunaux, ce qui peut inclure un comportement de corruption. Ces comités peuvent empêcher provisoirement que de nouveaux dossiers soient confiés à un juge faisant l'objet d'une enquête ; ils peuvent prononcer une censure publique mais ne peuvent pas démettre un juge de ses fonctions ni engager des poursuites. Seul le Département de la justice peut engager des poursuites.

---

<sup>17</sup> S'ajoutent à ces juridictions : les tribunaux de la faillite (*Bankruptcy Courts*), un tribunal du commerce international (*Court of International Trade*) et un tribunal des requêtes fédérales (*Court of Federal Claims*). Il existe en outre d'autres juridictions qui ne relèvent pas de la branche judiciaire, notamment les tribunaux militaires, le tribunal fiscal des États-Unis (*U.S. Tax Court*), la cour d'appel des États-Unis pour les anciens combattants (*U.S. Court of Veterans Appeals*) etc., créés par différentes autorités de l'exécutif pour statuer dans les matières particulières qui relèvent de ces autorités.

<sup>18</sup> Il y a 13 circuits mais seulement 12 d'entre eux ont un ressort géographiquement défini. Le 13e est le circuit fédéral (*Federal Circuit*), qui possède une compétence de portée nationale dans certaines matières, par exemple en matière de brevets.

113. Les lignes directrices en matière de condamnation, ayant valeur de loi, créées et revues récemment par la Commission des condamnations (Sentencing Commission) sont contraignantes pour tous les juges fédéraux depuis le 1er novembre 1988. Certains États ont adopté un système similaire. L'EEG a été informée que l'introduction de lignes directrices strictes en matière de condamnation se justifie tout particulièrement par l'émotion provoquée parmi le public par des pratiques de clémence et d'incohérence dans ce domaine. Toutefois, les juges peuvent s'écarter de ces lignes directrices dans des circonstances exceptionnelles.

*ii) Au niveau des États*

114. L'organisation du système judiciaire varie largement d'un État à l'autre. Par exemple, en Pennsylvanie, où l'EEG s'est rendue, on trouve, à l'échelon local, des tribunaux de comté pour les recours ordinaires et des tribunaux de district et, à l'échelon de l'État, le tribunal du Commonwealth (Commonwealth Court), la cour supérieure (Superior Court) et la cour suprême (Supreme Court).

115. Dans les 50 systèmes d'État, le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est solidement établi, tout comme au niveau fédéral, bien que, dans certains États, les juges soient élus à l'issue d'une campagne. Les campagnes sont financées par des dons et une aide provenant de particuliers, des avocats notamment. Par exemple, en Pennsylvanie, les juges des tribunaux sont élus pour un mandat d'une durée fixe, au moyen d'élections qui font intervenir les partis politiques. Dans certains États, tous les juges sont élus par des élections où les partis politiques interviennent ; dans d'autres, au contraire, les élections ne sont pas partisans. Les juges nommés sont normalement titulaires de leurs fonctions à vie.

**b.5 Autres institutions**

*i) Au niveau fédéral*

116. Outre les institutions répressives susmentionnées, d'autres autorités interviennent également dans la prévention et la découverte des cas de corruption. Ce sont les chambres du Congrès, le réseau de lutte contre la délinquance financière (Financial Crime Enforcement Network), le Bureau de la politique des marchés publics fédéraux (Office of Federal Procurement Policy), l'administration des impôts (Internal Revenue Service) et la Commission des opérations de bourse (Securities and Exchange Commission).

*Les chambres du Congrès*

117. Chaque chambre du Congrès (la Chambre des représentants et le Sénat) a le pouvoir de constituer des comités spéciaux d'enquête pour étudier des situations au sujet desquelles une législation pourrait être nécessaire ; chacune détient également un pouvoir de contrôle qui lui permet de traiter des cas éventuels de corruption dans les organes du pouvoir exécutif. Depuis plusieurs dizaines d'années, le Sous-comité permanent des enquêtes (Permanent Subcommittee on Investigations) du Comité des affaires administratives (Governmental Affairs Committee) enquête activement en tenant des auditions sur la criminalité organisée, qui comporte souvent des éléments de corruption. Des comités de déontologie distincts (le Comité spécial de déontologie (Select Committee on Ethics) du Sénat et le Comité des règles de comportement officiel (Committee on Standards of Official Conduct) de la Chambre des représentants) examinent des allégations de faute déontologique et autres mauvais comportements dirigés contre les membres de chaque chambre respective, afin d'imposer des sanctions telles que des

réprimandes ou des destitutions. Les poursuites pénales de peuvent être entamées que par le DOJ.

*Bureau de la comptabilité générale*

118. À côté des comités spéciaux d'enquête, le Bureau de la comptabilité générale (General Accounting Office, ci-après «le GAO»), qui est un organe d'audit, d'évaluation et d'enquête du Congrès, peut procéder à des évaluations et des audits indépendants des programmes et des activités publics. Il dispose d'un effectif d'inspecteurs professionnels qui interviennent quand les auditeurs et les évaluateurs du GAO découvrent des comportements qui peuvent constituer des infractions pénales ou des fautes civiles. Le Bureau gère aussi le réseau FraudNET pour faciliter les dénonciations des cas possibles de fraude, de gaspillage, d'abus ou de mauvaise gestion des fonds fédéraux. Le Bureau des enquêtes spéciales (Office of Special Investigations) du GAO exécute les enquêtes de contrôle au nom du Congrès en cas d'infraction alléguée à la législation pénale fédérale et en cas d'abus grave ; ce bureau est aussi chargé d'intégrer ces activités aux travaux d'audit et d'évaluation du GAO. Les pouvoirs et qualités correspondants dérivent des pouvoirs et qualités conférés au Bureau du Contrôleur général (Office of the Comptroller General) en vertu de 31 U.S.C. : enquêter sur toutes matières en rapport avec la perception, le décaissement et l'emploi des deniers publics ; procéder aux audits, évaluations ou enquêtes ordonnées par l'une ou l'autre chambre du Congrès ou par un comité du Congrès compétent en matière de recettes, d'affectation ou de dépense des fonds publics ; fournir à un comité du Congrès compétent en matière de recettes, d'affectation ou de dépense des fonds publics l'aide et les renseignements qu'il demande. Le GAO est un instrument du Congrès et a l'obligation de rapporter à ce dernier. Toutefois, il peut également transmettre une affaire au DOJ aux fins d'une enquête pénale.

*Réseau de lutte contre la délinquance financière (FinCEN)*

119. Le Réseau de lutte contre la délinquance financière (ci-après «le FinCen»), qui est un service du Département du Trésor des États-Unis, a été créé en avril 1990 dans le but précis d'apporter une aide aux enquêtes des organes de répression, d'encourager et de faciliter la coopération entre les services et au niveau international dans la lutte contre la délinquance financière, y compris le blanchiment des capitaux, et de tenir les décideurs informés des tendances dans le domaine du blanchiment des capitaux à l'intérieur des États-Unis et à l'échelle mondiale. Le FinCEN s'appuie sur les dispositions de la loi sur le secret bancaire (Bank Secrecy Act) pour imposer aux banques et autres institutions financières l'obligation de faire rapport et de conserver des archives. Il emploie 200 personnes, analystes et experts financiers et techniques. De plus, une quarantaine d'agents sont affectés au FinCEN par détachement de 21 organismes différents de surveillance et de répression de la délinquance. Toutefois, le FBI est la seule administration qui ait un accès direct à la base de données du FinCEN.

*Bureau de la politique fédérale des marchés publics*

120. Le Bureau de la politique fédérale des marchés publics (Office of Federal Procurement Policy, ci-après «OFPP») relevant du Bureau de la gestion et du budget (Office of Management and Budget), qui assiste le président pour définir et exécuter ses politiques et ses programmes, est responsable de l'orientation générale des politiques et des pratiques suivies par l'exécutif dans le domaine des marchés publics. Il joue un rôle majeur dans le domaine de l'amélioration de la législation fédérale des marchés publics (notamment la loi sur le patrimoine et les services administratifs fédéraux (Federal Property and Administrative Services Act) et des dispositions

réglementaires pertinentes (Federal Acquisition Regulation). Il existe en outre des procédures administratives et judiciaires bien établies de recours devant les tribunaux qui permettent l'exercice d'un contrôle équitable et impartial de la passation des marchés fédéraux.

#### *Administration des impôts*

121. L'administration des impôts (Internal Revenue Service, ci-après «IRS»), administration la plus nombreuse sous l'autorité du Département du Trésor des États-Unis, est chargée de fixer, de mettre en recouvrement et de percevoir les recettes internes des États-Unis. À l'intérieur du IRS, la Division des enquêtes pénales (Division of Criminal Investigation, ci-après «CI») fonctionne comme un organe d'enquête, disposant d'environ 2 900 agents spéciaux qui coopèrent activement avec le FBI. La CI est responsable de la police des lois en matière de fiscalité, de blanchiment des capitaux et de secret bancaire.
122. La CI participe à de nombreuses enquêtes sur des personnes qui abusent de la confiance publique. Ces personnes comprennent des responsables élus et nommés à tous les niveaux d'administration (municipalités, comtés, États, État fédéral) et des responsables étrangers. Les enquêtes sur la corruption dans le secteur public portent sur toutes sortes d'infractions pénales dont les pots-de-vin, l'abus de confiance, les détournements de fonds, les dessous-de-table, la fraude aux prestations et subventions, la fraude bancaire, la fraude fiscale et le blanchiment des capitaux. La CI concentre ses ressources sur les aspects de ces enquêtes qui concernent la fiscalité et le blanchiment des capitaux, en coopération avec les autres organes de répression fédéraux, d'État et locaux. Son savoir-faire dans la conduite des enquêtes financières lui vaut la réputation d'être à la pointe de la lutte contre la corruption dans le secteur public.

#### *Commission des opérations de bourse*

123. La Commission des opérations de bourse (Securities and Exchange Commission, ci-après «la SEC») a été créée en 1934. Elle a pour mission primordiale de protéger les investisseurs et de préserver l'intégrité des marchés des valeurs. Elle exerce également la surveillance des principaux intervenants sur les marchés financiers des États-Unis, notamment les bourses des valeurs, les courtiers et agents de change, les conseillers en investissements, les fonds mutuels et les sociétés holding de services aux collectivités. Ses principales tâches consistent à encourager la divulgation des informations importantes, à veiller au respect du droit fédéral applicable aux valeurs financières et à protéger les investisseurs qui sont en contact avec ces différentes organisations et personnes.
124. Les pouvoirs de répression de la SEC sont essentiels pour assurer l'efficacité de son action. Chaque année, la commission intente de 400 à 500 actions civiles contre des individus et des sociétés pour assurer le respect des lois fédérales des États-Unis en matière de valeurs financières. Les faits ainsi réprimés comprennent les délits d'initié, la fraude comptable, la corruption d'agents publics étrangers et la diffusion d'informations mensongères au sujet des valeurs financières et des sociétés émettrices. La Division de la répression (Division of Enforcement) enquête sur les violations éventuelles de la législation sur les valeurs financières, recommande l'engagement d'une action par la Commission le cas échéant, soit devant un tribunal fédéral soit devant un juge de l'ordre administratif, et négocie des règlements à l'amiable au nom de la commission. La SEC a seulement compétence pour engager des actions en matière civile mais elle opère en liaison étroite avec les différents organes de répression pénale dans tout le pays et transmet les dossiers à ces services quand le comportement répréhensible justifie des mesures plus sévères.



ii) *Au niveau des Etats*

125. Des institutions semblables à celles décrites au niveau fédéral existent également au niveau des Etats.

**c. Immunité**

126. La constitution et la législation des États-Unis ne prévoient aucune immunité de procédure (immunité d'inviolabilité) qui permettrait à quiconque d'échapper aux poursuites en cas d'infraction, y compris les infractions apparentées à la corruption. Les membres du Congrès, de l'exécutif ou du judiciaire ne jouissent d'aucune immunité ni d'aucun privilège. Ils sont susceptibles de poursuites pénales de la même manière que les autres citoyens. La «clause des paroles prononcées et des débats» (Speech and Debate Clause)<sup>19</sup> inscrite dans la constitution forme la seule exception à cette règle afin d'assurer l'indépendance et l'exemption de responsabilité de chaque membre des assemblées, sénateurs et représentants, à raison des opinions et des votes exprimés devant le Congrès.

127. Le Président en exercice ne jouit d'aucune immunité à l'égard des enquêtes pénales. Au sujet de l'inviolabilité du Président en exercice, la position du Bureau du Conseil juridique (Office of the Legal Counsel) du DOJ, qui rédige les interprétations juridiques pour l'Attorney General, est la suivante : «en raison de sa position unique d'après la constitution, le président ne peut pas faire l'objet de mesures pénales tant qu'il est en exercice»<sup>20</sup>. La Cour suprême ne s'est pas prononcée à ce sujet. Si, toutefois, le président était mis en accusation et démis de ses fonctions, rien ne ferait obstacle à des poursuites pénales.

**III. ANALYSE**

**a. Perception de la corruption et de la politique anticorruption**

128. La corruption est un problème largement reconnu aux États-Unis. Elle se rencontre non seulement dans la plupart des branches de l'administration publique, que ce soit au niveau fédéral, au niveau des États ou au niveau local, mais aussi dans le secteur privé. L'EEG a constaté que les autorités des États-Unis sont très ouvertes à ce sujet et reconnaissent que la corruption existe dans le pays. Cette prise de conscience de la corruption et de ses dangers a été confirmée généralement aussi à l'occasion des différentes réunions de l'EEG avec des responsables publics à tous les niveaux tout au long de sa visite. L'Équipe a constaté également une très forte détermination, chez les autorités des États-Unis (responsables publics) et dans la société civile, à lutter contre la corruption et la délinquance liée à la corruption.

129. L'EEG a observé aussi qu'il existe un grand nombre d'organes répressifs différents qui se spécialisent dans la lutte contre la corruption. La recherche des cas de corruption tient une place dominante mais divers mécanismes et mesures de prévention sont en place également.

---

<sup>19</sup> Constitution des États-Unis, article premier, section 6, clause 1 : « Les sénateurs et les représentants [...] sont, en toutes circonstances, sauf cas de trahison, crime et atteinte à la paix, exempts d'arrestation durant la période où ils assistent à la session de la chambre respective à laquelle ils appartiennent et durant leur trajet pour se rendre à cette session et en revenir; ils ne peuvent être interrogés en aucun autre lieu à raison d'aucune parole prononcée ou d'aucun débat devant l'une ou l'autre chambre. »

<sup>20</sup> Voir le memorandum de Robert G. Dixon Jr., *Assistant Attorney General, Office of the Legal Counsel, Re.: Amenability of the President, Vice-President and Other Civil Officers to Federal Criminal Prosecution while in Office* (24 septembre 1973).

130. La législation anticorruption au niveau fédéral et au niveau des États est généralement très élaborée au sujet de la répression pénale et de la sanction des infractions de corruption publique, de même que sur d'autres sujets comme les conflits d'intérêts, etc. À ce propos également, l'EEG a constaté un fort degré de spécialisation en ce qui concerne la lutte contre la corruption.
131. D'autre part, elle a noté une transparence considérable dans les administrations et les institutions fédérales en raison de la législation sur l'accès aux documents publics (notamment la loi sur la liberté de l'information) (Freedom of Information Act). Cette transparence compte pour beaucoup car elle met à la disposition du public une information très étendue au sujet de la corruption. L'opinion publique est donc bien au courant de la corruption qui existe dans le pays et notamment des cas notoires de corruption.
132. L'EEG estime que l'existence de la corruption aux États-Unis, particulièrement en raison des immenses activités d'échanges commerciaux et d'affaires qui se déroulent dans le pays et des mécanismes constitutionnels, juridiques et administratifs complexes qui le caractérisent, peut menacer sérieusement le bon fonctionnement de la vie politique et économique du pays. Néanmoins, elle considère globalement que les États-Unis réussissent, de manière générale, plutôt bien dans la lutte contre la corruption. Dans le cadre de la corruption publique, cette opinion est corroborée par les données disponibles en matière de poursuite au niveau fédéral et les enquêtes internationales dont il est fait mention ci-dessus.
133. Cette évaluation positive d'ensemble n'est pas en contradiction avec l'opinion de l'EEG suivant laquelle des améliorations sont possibles en rapport avec de nombreux problèmes et situations et des mesures supplémentaires pourraient être appliquées pour renforcer la lutte contre la corruption. Cette appréciation s'applique notamment à des aspects de portée générale concernant le fonctionnement de certains organes et la coordination de la politique générale de lutte contre la corruption. D'autres améliorations envisageables, à un niveau plus pragmatique, sont mentionnés dans le présent rapport.

**b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption**

134. L'Équipe a été impressionnée par le grand nombre d'institutions, d'organes et d'organismes voués à la lutte contre la corruption. Tous partagent les mêmes objectifs et œuvrent dans la même direction mais il est apparu à l'EEG qu'une coordination complète n'était pas assurée ou du moins, pas dans tous les cas. L'Équipe a noté positivement le bon niveau de coopération existant entre les divers organes répressifs fédéraux chargés de la découverte de la corruption. Elle estime cependant qu'il manque une politique de coordination plus vaste et à long terme au niveau fédéral et entre l'échelon fédéral et l'échelon des États dans le domaine de la corruption. Elle est, cependant, bien consciente du statut constitutionnel des États et des difficultés, voire de l'impossibilité, que les institutions fédérales rencontrent pour intervenir dans des domaines qui relèvent de la souveraineté d'un État.
135. L'EEG est convaincue, en tout cas, que l'efficacité des mesures appliquées aux États-Unis pour prévenir, pour découvrir, pour instruire et pour poursuivre la corruption pourrait être améliorée par un renforcement de la coopération entre les parties responsables. Elle rappelle, à ce sujet, le rôle du Groupe de travail de l'exécutif (Executive Working Group ou EWG), qui est un organe de coordination pluridisciplinaire et intergouvernemental (échelons fédéral, des États et local). **L'EEG recommande d'élargir les programmes existants et de prendre des mesures supplémentaires au niveau des stratégies de prévention et de découverte de la corruption ; d'encourager une coordination et une coopération plus effectives entre les**

différents services, notamment par des actions de coopération et de formation, la diffusion d'analyses de tendance et le partage de l'information sur les pratiques efficaces ; en particulier, l'EEG recommande que la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de justice appelle l'attention du Groupe de travail de l'exécutif (Executive Working Group) sur l'importance de la lutte contre la corruption à l'échelon des États et à l'échelon local.

136. L'EEG note que les travaux du Conseil des lois de déontologie des pouvoirs publics (Council of Government Ethics Laws ou COGEL) exercent un effet remarquable, par exemple pour assurer le droit au libre accès à l'information concernant les pouvoirs publics en vertu de la loi sur la liberté de l'information et des lois équivalentes des États ou encore pour sensibiliser le public au sujet du financement des campagnes électorales des juges des États et au niveau local, bien que le COGEL ne compte lui-même qu'un petit nombre de membres. Moyennant des programmes d'information et de formation et par la publication de documents, le COGEL a fait prendre davantage conscience au grand public de l'importance de la publication de renseignements financiers pour prévenir la corruption. L'EEG considère que les travaux du COGEL pèsent d'un grand poids dans la lutte contre la corruption. Le succès des activités d'une organisation rassemblant des organismes publics fédéraux, d'État et de l'échelon local qui s'entraident en échangeant des informations et la connaissance des pratiques optimales pour améliorer l'exécution des programmes publics dans les différents ressorts est un modèle que l'EEG apprécie.

#### **b1. Organes d'enquête à compétence générale**

137. L'EEG note avec satisfaction qu'il existe, à l'échelon fédéral, un ensemble impressionnant d'institutions chargées de découvrir et de poursuivre les faits de corruption dans leurs propres rangs et en général. Malgré un aussi grand nombre d'institutions et les chevauchements possibles de leurs compétences, l'EEG estime que les organismes existants, les relations entre les institutions et le dispositif en place de freins et contrepoids assurent une réaction efficace face à la corruption, complétée par la compréhension du danger qu'elle représente à tous les niveaux des pouvoirs publics et de la collectivité.
138. De plus, l'EEG note que les services fédéraux chargés de la découverte et de la poursuite des faits de corruption ne semblent rencontrer aucune difficulté majeure pour obtenir les fonds et le personnel nécessaires à l'exécution correcte des tâches qui leur incombent. À ce sujet, l'EEG relève une autre caractéristique positive du dispositif anticorruption des États-Unis : l'attention portée aux règles déontologiques dans les mécanismes généraux de recrutement du personnel, dans l'organisation du déroulement des carrières et aux différents stades de formation des fonctionnaires publics. L'EEG est d'avis que le Bureau de la responsabilité professionnelle (Office of Professional Responsibility) du FBI a établi une solide stratégie anticorruption pour prévenir et découvrir les faits de corruption interne. Plus généralement, il semble que le FBI ait créé une bonne culture professionnelle anticorruption. Le recrutement d'un personnel de grande qualité et l'offre d'une rémunération appropriée sont des éléments essentiels d'une politique claire conçue pour maintenir la réputation d'une organisation qui attache une grande valeur à l'intégrité.
139. Nonobstant cette évaluation d'ensemble positive, l'EEG a été informée d'un certain nombre de préoccupations concernant des cas de relâchement des normes dans le recrutement des agents des services fédéraux et des services de police des États. Elle a appris, notamment, que depuis les événements du «11 septembre», des efforts considérables ont été faits pour engager le personnel nécessaire à une protection plus efficace des frontières et des aéroports des États-

Unis. Dans ce contexte, des préoccupations ont été exprimées particulièrement en rapport avec le niveau d'assurance de la qualité appliqué dans la vérification des antécédents et des références des candidats. Toutefois, de nombreux interlocuteurs de l'Équipe occupant des postes clés ont indiqué clairement que les procédures actuelles de recrutement des services de police comportent des moyens suffisants d'assurance de la qualité. De plus, les représentants du FBI, du Groupe corruption publique/fraude dans les administrations (Public Corruption/Government Fraud Unit) ont confirmé, à propos des cycles de corruption qui ont touché les services de la police de New York, de Los Angeles et de Washington, que la corruption venait souvent du recrutement de personnel de qualité douteuse, facilement conduit à des pratiques de corruption par la promesse d'une récompense pécuniaire. Les mêmes autorités ont mentionné que les leçons avaient été tirées de ces expériences et que des mesures de protection avaient été prises pour éviter le renouvellement de semblables cycles de corruption. **L'EEG recommande que le Département de la Justice insiste auprès des directeurs des organismes fédéraux de répression sur la nécessité de maintenir, à tous les niveaux, notamment dans les périodes de recrutement intense, une procédure de sélection rigoureuse afin de recruter du personnel de la plus haute qualité.**

140. La charge de travail des services du FBI en rapport avec la corruption est considérable, spécialement parce que, comme l'Équipe en a été informée, certaines autorités des États et certaines autorités locales ne prennent aucune initiative et ne sont pas suffisamment actives pour rechercher et poursuivre les faits de corruption. Ces insuffisances de leur part alourdissent d'autant la charge de travail des services des administrations fédérales à l'échelon des États et à l'échelon local. **L'EEG recommande donc que le Département de la Justice maintienne un mécanisme permanent qui permette d'évaluer et de contrôler si les moyens fédéraux d'enquête et de poursuite pour lutter contre la corruption à l'échelon fédéral, à l'échelon des États et à l'échelon local sont suffisants, dans le but de permettre que les ressources soient attribuées là où cela est nécessaire.**
141. L'EEG a recueilli une impression positive au sujet du travail et des activités de la Section de l'intégrité publique (Public Integrity Section ou «PIS») de la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de la justice (DOJ). Le déploiement, dans tout le pays, de spécialistes ayant une grande expérience de la découverte et de la poursuite des infractions de corruption manifeste fortement, aux yeux du public notamment, l'importance majeure que les autorités des États-Unis attachent à la lutte contre toutes les formes de corruption. Un tel déploiement a aussi des effets préventifs. À la suite de discussions tenues avec le personnel de la PIS et d'autres agents des services fédéraux de poursuite, l'Équipe a compris que, dans le système des États-Unis, il est essentiel que les procureurs responsables des poursuites et les inspecteurs chargés des enquêtes coordonnent étroitement leurs activités et échangent leurs informations le plus tôt possible dans le déroulement des enquêtes car il n'y a pas de lien de subordination formelle entre les inspecteurs et les procureurs. Dans ces conditions, il faut que les procureurs soient assurés de recevoir les informations nécessaires, communiquées par les inspecteurs suffisamment tôt au cours de leurs enquêtes. L'EEG a appris qu'il existe des mécanismes pour faciliter l'efficacité dans les rapports entre les services des poursuites et les services d'enquête, notamment que le FBI relève de l'autorité de l'Attorney General et que, dans le cas peu fréquent où un procureur établirait qu'un inspecteur ne communique pas certaines informations à sa disposition, l'affaire se réglerait au niveau des autorités du Département, en remontant jusqu'à l'Attorney General si nécessaire. Il existe également des procédures pour faciliter le règlement des problèmes du même type qui concerneraient d'autres inspecteurs des services fédéraux d'enquête. De plus, un inspecteur appartenant à ces services qui ne communique pas ou qui dissimule des informations pertinentes à un procureur peut faire l'objet

de sanctions disciplinaires. En outre, si un inspecteur possède l'intention criminelle de contrarier ou d'entraver l'enquête, il peut faire l'objet de poursuites pénales en vertu de la législation sur l'entrave à la justice. Bien qu'elle n'ait été informée d'aucun problème de coopération dans des cas concrets, l'EEG estime néanmoins que cet aspect doit être mis en évidence. **L'EEG recommande que, pour encourager et faciliter une répression efficace (particulièrement l'échange d'informations), la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de la justice mette en relief, dans les programmes de formation et d'autre manière, l'importance essentielle d'une coopération et d'une coordination totales entre les procureurs et les inspecteurs aussitôt que possible après l'ouverture d'une enquête.**

142. L'EEG a été informée que la Division des affaires pénales (Criminal Division) du DOJ (dont relèvent les sections de l'intégrité publique et des fraudes) n'informe pas automatiquement les organes publics internes d'inspection générale (le Conseil du président sur l'intégrité et l'efficacité (President's Council on Integrity and Efficiency ou PCIE) et le Conseil exécutif sur l'intégrité et l'efficacité (Executive Council on Integrity and Efficiency ou ECIE)) des problèmes de bonnes et de mauvaises pratiques révélés par les enquêtes sur la corruption. Il arrive parfois que l'information voulue soit communiquée à ces organes mais aucune disposition ne rend cette procédure systématique. Dans la mesure où les différents organes d'inspection générale ont notamment pour responsabilité de veiller à ce que les services de l'administration publique fonctionnent de manière transparente et responsable et ne dissimulent aucun acte répréhensible, il est essentiel qu'ils soient informés, par une procédure systématique, de tous les problèmes importants que peuvent révéler les enquêtes sur la corruption. **L'EEG recommande donc que la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de la justice, après une analyse générale des enquêtes, rencontre périodiquement des représentants du Conseil du président sur l'intégrité (PCIE) et du Conseil exécutif sur l'intégrité et l'efficacité (ECIE) pour examiner les affaires importantes menées à leur conclusion, les problèmes apparus dans les enquêtes, les tendances discernables et les pratiques efficaces en matière de lutte contre la corruption.**

## **b2. Enquêtes pénales sur la corruption**

143. Les États-Unis sont particulièrement sensibilisés à la menace créée par les groupes de criminalité organisée et au lien évident qui existe entre la criminalité organisée et la corruption. Du reste, des ressources substantielles sont consacrées à la lutte contre la délinquance grave et organisée, comme en témoignent les mesures de répression qui sont appliquées ou la présence d'équipes spécialisées dans les services de l'Attorney General des États-Unis. Cependant, l'EEG a constaté un manque évident de coordination des renseignements entre les organes de répression dans la lutte qu'ils mènent contre la délinquance grave et organisée. Cette vulnérabilité potentielle tient au fait qu'il n'y a pas un organisme unique chargé de recevoir l'information et d'interpréter et de communiquer les renseignements à l'organe le plus approprié. À cause de ce manque de coordination, il peut arriver que plusieurs services enquêtent sans le savoir sur un même délinquant ou groupe de délinquants et que les lacunes au niveau des renseignements échappent à l'attention. Les plus hautes autorités publiques ont pris conscience de cette situation pour ce qui concerne le terrorisme mais aucune réaction analogue ne semble s'être produite à propos de la corruption. **L'EEG recommande que la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de la justice s'attache à concevoir une méthode capable de faciliter l'échange des informations entre les organes répressifs dans les affaires de corruption similaires.**

144. L'EEG note positivement la grande diversité des techniques spéciales d'enquête qui facilite la tâche des inspecteurs et des procureurs dans la conduite des enquêtes pénales en matière de corruption. Il existe en outre des moyens appréciables de protection des témoins et des collaborateurs de justice dans les enquêtes sur la corruption et la poursuite des faits de corruptions.

### **b3. Poursuites**

145. Comme indiqué précédemment, l'EEG note positivement le fait que les autorités des États-Unis sont généralement pleinement conscientes des problèmes de corruption et fermement déterminées à contenir le plus possible les comportements répréhensibles de ce type. La même attitude est présente également, avec peut-être encore plus d'acuité, parmi les responsables des services des poursuites que l'EEG a rencontrés. En particulier, les responsables fédéraux des poursuites adoptent, estime l'EEG, une position très ferme et très sévère contre la corruption et ils reconnaissent ouvertement l'existence et l'ampleur du phénomène. En général, les possibilités de poursuite effective des cas de corruption semblent être bonnes également à l'échelon des États. Nonobstant cette évaluation positive d'ensemble, l'EEG juge approprié d'appeler l'attention sur certains éléments qui peuvent, dans certains cas, nuire à l'efficacité des poursuites dans certaines affaires.
146. L'EEG rappelle que tous les agents des services fédéraux de poursuite sont des fonctionnaires et agents ou des représentants spéciaux du Département de la justice, lequel appartient à la branche exécutive du gouvernement. De plus, les droits des agents des services fédéraux de poursuite ne sont pas différents de ceux que des autres agents de l'exécutif. Ils jouissent des mêmes droits et avantages que tous les fonctionnaires et agents de l'exécutif et peuvent contester toute pratique interdite en matière de personnel, par la voie interne, auprès du Bureau de la responsabilité professionnelle (Office of Professional Responsibility) et devant un organisme spécialisé, la Commission de protection des systèmes de reconnaissance du mérite (Merit Systems Protection Board ou MSPB). L'EEG a été réellement impressionnée par le haut niveau d'éthique professionnelle présent parmi les organes de poursuite mais elle ne peut pas ignorer l'éventualité que des pressions s'exercent sur leurs agents. Le remplacement d'un procureur peut constituer dans certains cas un acte important. L'organisation hiérarchique du Département de la justice peut créer des occasions de chercher à influencer abusivement sur le traitement d'une affaire particulière. La clôture d'un dossier ou la simple mutation d'un agent dans une autre division ou une autre section pour des motifs illégitimes ne peuvent pas être exclues et il n'est fait aucune obligation juridique de justifier une décision de ce type par un raisonnement écrit. Il est exact que l'EEG n'a été informée d'aucun cas comportant des problèmes de cette nature et elle est aussi convaincue que le dispositif de freins et de contrepoids qui est en place (y compris la possibilité donnée aux victimes de se plaindre auprès de la hiérarchie et d'adresser un recours aux tribunaux) et le niveau élevé de transparence dans l'administration de États-Unis empêchent probablement que de tels cas se produisent et les porteraient au jour s'il s'en produisait. L'Équipe estime néanmoins que la garantie, pour les agents des services de poursuite, d'une protection contre les «pressions occultes» aboutirait à un meilleur exercice des fonctions qui leur incombent dans les affaires de corruption. Dans le but d'accroître la confiance du public et d'éviter tout risque d'éventuels agissements inappropriés, **l'EEG recommande que le Département de la Justice considère, dans le but d'accroître la confiance du public et d'éviter tout risque d'agissements inappropriés, la mise en place d'une procédure selon laquelle les actes importants au cours de l'exercice des poursuites en matière de cas sensibles de corruption soient consignés, le cas échéant.**

147. L'EEG relève que le système de poursuites pénales à l'échelon des États est très peu homogène et varie d'un État à l'autre. Elle ne considère pas que cet état de fait cause par lui-même un problème, étant donné l'efficacité du système de poursuites. La situation pourrait cependant être source de difficultés du point de vue de la coopération entre les autorités fédérales et les autorités locales. L'EEG constate également que des chevauchements de compétences existent à l'intérieur d'un État donné entre les différents organes responsables des poursuites. Il pourrait en résulter des situations où plusieurs autorités sont saisies d'une même affaire pénale. Les autorités avec lesquelles l'Équipe s'est entretenue au cours de sa visite ont toutes expliqué que ces problèmes étaient résolus par une bonne coopération et grâce à la bonne qualité des rapports personnels. L'EEG a fait observer que les domaines de compétence des District Attorneys et des State Attorney Generals doivent être bien définis, de façon précise, pour favoriser l'efficacité dans l'exercice des fonctions de poursuite en rapport avec la lutte contre la corruption.
148. L'EEG estime, d'autre part, que les modalités d'élection des procureurs en chef (Chief Prosecutors) peuvent causer des problèmes. D'un côté, l'élection de ces agents rapproche l'exercice des pouvoirs de poursuite du public. De l'autre, estime l'EEG, elle n'offre pas la meilleure garantie possible de l'indépendance des agents de poursuite. En pratique, ces agents doivent mener une campagne permanente pour assurer leur réélection. Ils doivent aussi, d'une manière ou d'une autre, financer leur campagne, ce qui peut alimenter les doutes quant à l'objectivité et l'impartialité de l'exercice ultérieur de leurs fonctions, sans oublier l'image créée parmi le public. D'autre part, ces agents élus ont une très grande latitude pour choisir les politiques et les priorités qu'ils poursuivront. L'EEG était pleinement consciente que ce système est une caractéristique démocratique propre du pays, profondément enracinée aux États-Unis. Alors que la pratique à l'échelon des États et à l'échelon local varie, **l'EEG recommande que le Département de la Justice rappelle aux autorités au niveau des États et au niveau local, que les pratiques de sélection des procureurs de district et d'État soient transparentes, autant qu'il est possible, et que la procédure de sélection tienne compte de la nécessité d'exclure ou de réduire les risques de mettre en danger l'exercice indépendant et impartial des fonctions de poursuite.**
149. Il a semblé à l'EEG que, dans certains comtés, les ressources financières à la disposition des services de poursuite étaient nettement insuffisantes. Il y a là une menace pour l'efficacité de la poursuite des affaires pénales, y compris les affaires de corruption. **L'EEG recommande donc que le Département de la Justice rappelle aux responsables des États et aux responsables locaux de tenir compte de la nécessité de fournir des ressources suffisantes aux services chargés des poursuites pénales.**
150. L'organisation de sessions de formation à l'échelon fédéral consacrées exclusivement aux questions de corruption devrait être perçue comme une mesure très positive. Cependant, l'EEG a pris note du fait qu'habituellement, ce type de formation n'est pas accessible aux agents de poursuite des services des États et des services locaux. Elle considère que l'organisation de programmes de formation destinés aux agents de poursuite, organisés éventuellement par les autorités des États, portant sur différents types de délinquance en col blanc, y compris la corruption, améliorerait considérablement les capacités de ces agents pour lutter contre la corruption et les autres formes connexes de délinquance. **L'EEG recommande donc au Département de la Justice de faciliter la participation d'un nombre croissant de praticiens à une formation spécialisée portant sur la poursuite des affaires de corruption, en incluant les procureurs des services où il n'existe pas d'unité spécialisée dans la lutte contre la corruption.**

#### b4. Tribunaux

151. L'EEG constate que le cadre juridique d'un pouvoir judiciaire indépendant au niveau de la justice fédérale est en place et qu'il permet l'indépendance et l'impartialité des tribunaux. Cependant, dans le cas des systèmes judiciaires des États, l'EEG craint que les modalités de sélection des juges puissent obérer leur indépendance. Selon les juges avec qui l'EEG s'est entretenue de ces questions, le système électoral comporte des risques limités pour les professions concernées car les membres de ces professions sont, ont-ils déclaré, très capables de préserver leur «indépendance personnelle» malgré le financement de leur campagne électorale par des tiers. D'après les renseignements recueillis par l'Équipe quand elle a rencontré des représentants des ONG, le système d'élection des juges à l'échelon des États et à l'échelon local oblige à mobiliser de fortes sommes d'argent, entre 10 000 dollars et 500 000 dollars, suivant l'importance de la fonction briguée. Toutes sortes de problèmes peuvent en résulter, étant donné l'indépendance attendue des tribunaux et des juges et le risque tangible de conflits d'intérêts qui peut exister. L'EEG n'ignore pas que la Constitution des États-Unis donne à tout citoyen le droit de soutenir les candidats aux élections. Il faut cependant comprendre que le mécanisme de financement extérieur des campagnes électorales des juges à l'échelon des États et à l'échelon local, tout comme dans le cas des procureurs, peut avoir pour effet secondaire indésirable de compromettre l'action productive entreprise pour parvenir à des niveaux exigeants de déontologie et de moralité.
152. Les juges fédéraux, à qui il est interdit d'avoir des activités politiques, sont néanmoins désignés par un système de présentation à connotation politique. La pratique des modalités de présentation des candidatures aboutit à ce qu'il est improbable qu'une personne sans lien avec le parti au pouvoir devienne juge fédéral. L'EEG comprend sans réserve que le modèle américain et les règles constitutionnelles des États-Unis à ce sujet s'ancrent dans des traditions profondes, qui ont fait leurs preuves tout au long de l'Histoire et qui méritent un respect sans partage. Elle estime néanmoins qu'il y a place, dans les limites légales de la constitution, pour une amélioration dans ce domaine. **L'EEG recommande que les autorités des États-Unis encouragent un débat politique public, avec la participation de toutes les parties intéressées, sur la question du mode de sélection des juges fédéraux afin d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire.**
153. L'EEG note qu'il n'existe pas de spécialisation dans le système judiciaire fédéral, bien qu'en général, un système approprié de formation à l'intention des juges fédéraux fonctionne sous la responsabilité du Centre judiciaire fédéral (Federal Judicial Centre). Il a néanmoins semblé à l'EEG que certains problèmes qui peuvent apparaître dans les affaires de corruption ne sont pas suffisamment traités, surtout par comparaison avec la formation donnée aux agents des services de poursuite. **L'EEG recommande que la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de la justice apporte son assistance technique en présentant des informations à l'occasion des cours organisées pour les juges par le Centre judiciaire fédéral (Federal Judicial Center) sur des sujets spécialisés (comme les techniques spéciales d'enquête) associés fréquemment aux affaires de corruption.**

#### c. Immunité

154. L'EEG note positivement que le système juridique des États-Unis ne prévoit quasiment pas d'immunité. Seuls les membres du Congrès (« House of Representatives » et Sénat) bénéficient d'une protection mais exclusivement à l'égard des opinions et des suffrages exprimés. Le



Président lui-même ne jouit d'aucune immunité à l'égard des enquêtes pénales. L'EEG considère que le système des États-Unis est pleinement conforme aux conditions du PDC 6.

#### **IV. CONCLUSIONS**

155. Les États-Unis d'Amérique reconnaissent que la corruption est un danger dont il faut se prémunir, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Étant donné les risques potentiels de corruption présents dans un vaste État aussi divers que les États-Unis, les mécanismes anticorruption qui sont en place, en particulier les mécanismes au niveau fédéral, semblent fonctionner plutôt bien. C'est notamment l'impression qui ressort des données disponibles à l'échelon fédéral. Il existe de multiples mécanismes de prévention et également un certain nombre de services de répression qui sont largement spécialisés dans la lutte contre la corruption. De plus, les États-Unis appliquent une politique de transparence très élaborée. La sensibilisation à la corruption et à ses dangers n'est pas l'apanage des spécialistes dans ce domaine mais est largement répandue dans le grand public.
156. Malgré la situation plutôt favorable qui a été décrite, il reste toujours des possibilités d'amélioration. Certaines difficultés qui se produisent sont liées étroitement au fait que les États-Unis sont un État fédéral composé de nombreux États indépendants. La coordination entre les différents organismes fédéraux et les organismes des États requiert une attention particulière, de même que l'établissement d'une politique commune d'ensemble dans la lutte contre la corruption. L'indépendance de certains organes judiciaires à l'échelon des États et le perfectionnement des compétences des membres de certaines professions qui s'occupent des questions de corruption méritent également de retenir l'attention.
157. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes aux États-Unis d'Amérique :
  - i. **élargir les programmes existants et prendre des mesures supplémentaires au niveau des stratégies de prévention et de découverte de la corruption ; encourager une coordination et une coopération plus effectives entre les différents services, notamment par des actions de coopération et de formation, la diffusion d'analyses de tendance et le partage de l'information sur les pratiques efficaces ; en particulier, le GRECO recommande que la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de la Justice appelle l'attention du Groupe de travail de l'exécutif (Executive Working Group) sur l'importance de la lutte contre la corruption à l'échelon des États et à l'échelon local ;**
  - ii. **que le Département de la Justice insiste auprès des directeurs des organismes fédéraux de répression sur la nécessité de maintenir, à tous les niveaux, notamment dans les périodes de recrutement intense, une procédure de sélection rigoureuse afin de recruter du personnel de la plus haute qualité ;**
  - iii. **que le Département de la Justice maintienne un mécanisme permanent qui permette d'évaluer et de contrôler si les moyens fédéraux d'enquête et de poursuite pour lutter contre la corruption à l'échelon fédéral, à l'échelon des États et à l'échelon local sont suffisants, dans le but de permettre que les ressources soient attribuées là où cela est nécessaire ;**

- iv. que, pour encourager et faciliter une répression efficace (particulièrement l'échange d'informations), la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de la justice mette en relief, dans les programmes de formation et d'autre manière, l'importance essentielle d'une coopération et d'une coordination totales entre les procureurs et les inspecteurs aussitôt que possible après l'ouverture d'une enquête ;
- v. que la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de la justice, après une analyse générale des enquêtes, rencontre périodiquement des représentants du Conseil du président sur l'intégrité (PCIE) et du Conseil exécutif sur l'intégrité et l'efficacité (ECIE) pour examiner les affaires importantes menées à leur conclusion, les problèmes apparus dans les enquêtes, les tendances discernables et les pratiques efficaces en matière de lutte contre la corruption ;
- vi. que la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de la Justice s'attache à concevoir une méthode capable de faciliter l'échange des informations entre les organes répressifs dans les affaires de corruption similaires ;
- vii. que le Département de la Justice considère, dans le but d'accroître la confiance du public et d'éviter tout risque d'agissements inappropriés, la mise en place d'une procédure selon laquelle les actes importants au cours de l'exercice des poursuites en matière de cas sensibles de corruption soient consignés, le cas échéant ;
- viii. que le Département de la Justice rappelle aux autorités au niveau des Etats et au niveau local, que les pratiques de sélection des procureurs de district et d'Etat soient transparentes, autant qu'il est possible, et que la procédure de sélection tienne compte de la nécessité d'exclure ou de réduire les risques de mettre en danger l'exercice indépendant et impartial des fonctions de poursuite ;
- ix. que le Département de la Justice rappelle aux responsables des États et aux responsables locaux de tenir compte de la nécessité de fournir des ressources suffisantes aux services chargés des poursuites pénales ;
- x. au Département de la Justice de faciliter la participation d'un nombre croissant de praticiens à une formation spécialisée portant sur la poursuite des affaires de corruption, en incluant les procureurs des services où il n'existe pas d'unité spécialisée dans la lutte contre la corruption ;
- xi. que les autorités des Etats-Unis encouragent un débat politique public, avec la participation de toutes les parties intéressées, sur la question du mode de sélection des juges fédéraux afin d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire ;
- xii. que la Division des affaires pénales (Criminal Division) du Département de la justice apporte son assistance technique en présentant des informations à l'occasion des cours organisées pour les juges par le Centre judiciaire fédéral (Federal Judicial Center) sur des sujets spécialisés (comme les techniques spéciales d'enquête) associés fréquemment aux affaires de corruption.

158. De plus, le GRECO invite les autorités des États-Unis d'Amérique à tenir dûment compte des observations faites par les experts dans la partie analytique du présent rapport.
159. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités des États-Unis d'Amérique à soumettre un rapport sur l'application des recommandations susmentionnées au plus tard le 31 octobre 2005.