



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 2 décembre 2016

Publication: 17 janvier 2017

Public

GrecoEval4Rep(2016)10

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption
des parlementaires, juges et procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 74^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 28 novembre – 2 décembre 2016)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	3
I. INTRODUCTION ET MÉTHODE	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	8
VUE D'ENSEMBLE DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	8
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	9
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	11
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES	17
<i>Cadeaux</i>	<i>17</i>
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>18</i>
<i>Intérêts financiers, contrats avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques et contacts avec les tiers (lobbying)</i>	<i>21</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	<i>24</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, REVENUS, PASSIF ET INTERETS	24
SUPERVISION ET APPLICATION	27
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	31
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	33
VUE D'ENSEMBLE DU SYSTEME JUDICIAIRE	33
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	38
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	43
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	44
<i>Cadeaux</i>	<i>47</i>
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	<i>48</i>
SUPERVISION ET APPLICATION	49
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	52
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	54
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	54
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	55
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	58
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	60
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES	62
<i>Récusation et retrait</i>	<i>63</i>
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	73

RÉSUMÉ

1. La Constitution des États-Unis sépare le gouvernement en trois branches : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Les trois branches sont examinées dans une certaine mesure par le rapport. Aux États-Unis, il est reconnu depuis longtemps que la corruption représente une menace constante pour le bon fonctionnement de ces branches et, en conséquence, des ressources considérables sont utilisées pour la prévention de ce fléau. La séparation stricte des pouvoirs prévue par la Constitution américaine a pour effet de prévenir la corruption et de créer les conditions favorables à l'établissement d'un cadre juridique solide. En outre, plusieurs institutions et mesures ont été mises en place pour cibler et prévenir les risques de corruption en appliquant le droit pénal et des codes d'éthique et en imposant des obligations de déclaration et d'autres obligations similaires. Ces mesures doivent être également considérées dans le cadre plus large de la transparence générale de l'administration publique, telle qu'elle est définie par la loi sur la liberté de l'information au niveau fédéral.

2. Il faut se féliciter que les États-Unis aient mis en place un cadre législatif qui réglemente le processus législatif au Congrès, au Sénat ainsi qu'à la Chambre des représentants. Dès qu'un nouveau projet de loi est déposé, il est mis à la disposition du public, qui peut aussi, en règle générale, accéder aux débats, que ce soit en plénière ou en commission. En outre, les États-Unis ont créé, il y a longtemps, des règles de déclaration d'une portée très large concernant les contacts de lobbyistes avec des membres et d'autres représentants du Congrès. Cela étant, le processus complexe qui conduit au dépôt d'un projet de loi au Congrès et qui est, dans une large mesure, soumis à une « externalisation » et aux pressions de l'industrie du lobbying, pourrait très bien faire l'objet d'une plus grande transparence publique. Il existe de nombreux Règlements visant à prévenir les conflits d'intérêts au moyen des différents systèmes de déclaration, mais les membres du Congrès devraient également signaler les conflits d'intérêts imprévus lorsqu'ils apparaissent (*ad hoc*). Il faut se réjouir que le Congrès ait mis en place des codes d'éthique à l'intention de ses membres, et bien que certains détails nécessitent des ajustements (cadeaux, contacts avec des tiers, lobbyistes, pantouflages, etc.), l'efficacité et la transparence des organes de contrôle internes au Congrès (les « comités d'éthique ») doivent être renforcées.

3. Le principe de l'indépendance judiciaire, tel qu'il est inscrit dans la Constitution américaine, est une caractéristique fondamentale des États-Unis. Cela étant, le fait que les nominations des juges fédéraux soient effectuées par le Président et confirmées par le Sénat donne clairement une dimension politique à ce processus, mais ce mode de nomination est profondément enraciné dans la tradition américaine de la démocratie. On note cependant que la procédure de sélection et de recrutement des juges est loin d'être purement politique. En effet, les aptitudes, ainsi que l'intégrité des candidats, sont examinées de façon approfondie par diverses instances et, une fois nommés, les juges jouissent d'un niveau élevé d'indépendance par rapport au pouvoir législatif et à la branche exécutive, ce qui est également confirmé par les sondages d'opinion. Contrairement aux juges ordinaires (« juges visés à l'article III »), qui jouissent de garanties constitutionnelles telles que la nomination à vie, les juges d'instance et les juges de faillite ne bénéficient pas des mêmes protections, ce qui est préoccupant. Ces juges sont également chargés de statuer *ès qualités*, même si ce n'est que dans certains domaines. Il convient de se réjouir que le système judiciaire dispose de son propre code d'éthique, tel qu'il a été adopté et qu'il est continuellement mis à jour par la Conférence judiciaire. Le code est applicable à tous les juges, mais ceux de la Cour suprême n'y sont pas tenus.

4. Le ministère de la Justice, qui est rattaché au Cabinet, fait fonction de ministère public aux États-Unis. Cela signifie que le ministère public fait partie de la branche exécutive du gouvernement et qu'il ne peut pas, en tant que tel, être considéré comme un organisme indépendant de ce pouvoir. Cela étant, les fonctions judiciaires sont soumises à de nombreux contrôles et contrepoids à l'intérieur, et à l'extérieur, du

système, et évoluent, en dernier ressort, dans le cadre d'un pouvoir judiciaire indépendant. Bien que la direction du ministère de la Justice soit composée de personnes nommées par le pouvoir politique, les fonctions judiciaires sont assurées principalement par des procureurs permanents qui appartiennent à la fonction publique. Compte tenu de la forte structure hiérarchique du ministère de la Justice, et du fait que les décisions d'engager des poursuites sont soumises à des pouvoirs discrétionnaires très larges, il est particulièrement important de prévoir des garanties, telles que l'obligation pour le DOJ d'enregistrer les justifications concernant les décisions importantes, comme par exemple de ne pas instruire une affaire ou d'écarter des procureurs d'une affaire, etc. En outre, il apparaît nécessaire que les enquêtes et les sanctions disciplinaires infligées au personnel judiciaire soient menées par des entités jouissant d'une autonomie et d'une indépendance adéquate, et que la transparence vis-à-vis du grand public soit préservée de façon appropriée afin qu'elles puissent être, et considérées comme telles, justes et efficaces.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODE

5. Les États-Unis d'Amérique ont adhéré au GRECO en 2000. Depuis son adhésion, le pays a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du Premier (en mars 2004), du Deuxième (en octobre 2006) et du Troisième (en décembre 2011) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation pertinents, ainsi que les rapports de conformité ultérieurs, sont publiés sur la page d'accueil du GRECO (www.coe.int/greco).

6. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, lancé le 1er janvier 2012, concerne la « prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO innove et souligne le caractère multidisciplinaire de sa mission. En outre, ce thème a des liens évidents avec les travaux antérieurs du GRECO, notamment son Premier Cycle d'Évaluation, qui a mis l'accent sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, le Deuxième Cycle d'Évaluation, qui a examiné, en particulier, la branche exécutive de l'administration publique, et le Troisième Cycle d'Évaluation, qui a porté sur les incriminations de corruption (notamment en ce qui concerne les parlementaires, les juges et les procureurs) et la prévention de la corruption dans le cadre du financement politique.

7. Dans le Quatrième Cycle d'Évaluation, les mêmes questions prioritaires sont traitées en ce qui concerne le respect de toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir:

- principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts
- interdiction ou limitation de certaines activités ;
- déclaration de patrimoine, revenus, passif et intérêts ;
- respect des règles applicables ;
- sensibilisation.

8. En ce qui concerne les assemblées parlementaires, l'évaluation se concentre sur les membres des parlements nationaux (fédéraux), notamment toutes les chambres du parlement, que les membres de celui-ci soient nommés ou élus. S'agissant du système judiciaire et d'autres acteurs intervenant dans le processus pré-judiciaire et judiciaire, l'évaluation porte sur les procureurs et les juges (niveau fédéral), professionnels et non professionnels - quel que soit le type de tribunal dans lequel ils siègent - qui sont soumis aux lois et Règlements nationaux (fédéraux).

9. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO a utilisé les réponses fournies par les États-Unis au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2016)5F) ainsi que d'autres données, notamment des informations communiquées par la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « l'EEG »), s'est rendue aux États-Unis du 2 au 6 mai 2016. L'EEG était composée de M. Alastair BROWN, Shérif de Tayside central et Fife (Royaume-Uni), de M. Jean-Christophe GEISER, consultant scientifique, Office fédéral de la justice (Suisse), de M. Rainer HORNUNG, procureur adjoint, Bureau du procureur de Lörrach (Allemagne), et de M. Christian MANQUET, chef du Département de droit pénal, ministère fédéral de la Justice (Autriche). L'EEG était assistée de M. Björn JANSON, Adjoint au Secrétaire exécutif du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du Congrès, notamment des membres de la Commission sénatoriale du Règlement et de l'administration, de la Commission d'éthique du Sénat et du Bureau d'éthique du Congrès. En outre, l'EEG a rencontré des représentants du pouvoir judiciaire, notamment des juges de cours d'appel, de tribunaux de district et de tribunaux de faillite, ainsi que des représentants de la Conférence judiciaire et du Centre judiciaire fédéral. L'équipe s'est également entretenue avec des responsables du ministère américain de la Justice et de divers ministères ainsi que des procureurs et des représentants du Bureau fédéral d'enquête (Federal Bureau of Investigation, ci-après « FBI ») L'EEG a par ailleurs rencontré des représentants de la société civile (par exemple, American Bar Association, Association of

Assistant U.S. Attorneys, Campaign Legal Center, Common Cause, Project on Government Oversight, Government Affairs Lobbyists, Public Citizen), des universitaires et divers représentants des médias.

11. L'objectif principal du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités des États-Unis en vue de prévenir la corruption des membres du Congrès, des juges et des procureurs au niveau fédéral et de renforcer leur intégrité en apparence et en réalité. Le rapport présente une analyse critique de la situation dans le pays. Il rend également compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, recense, le cas échéant, les lacunes, et formule des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités des États-Unis, qui doivent désigner les institutions ou organes compétents chargés de prendre les mesures nécessaires. Lesdites autorités devront rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'elles ont menée pour donner suite aux recommandations formulées.

II. CONTEXTE

12. Le GRECO a noté dans son rapport sur le Premier Cycle d'Évaluation¹ que les États-Unis reconnaissaient au plus haut point que la corruption est un danger dont il faut se prémunir et qu'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes anti-corruption spécialisés, notamment des mesures préventives et une politique de transparence très élaborée. La prévention de la corruption était par ailleurs abordée dans le rapport sur le Deuxième Cycle d'Évaluation², qui indiquait que les autorités étaient conscientes que la corruption est une menace constante pour bon fonctionnement de l'administration publique à tous les échelons du gouvernement et consacraient des ressources considérables pour la prévenir.

13. Par ailleurs, en ce qui concerne le financement politique, le GRECO a conclu, dans le rapport sur le Troisième Cycle d'Évaluation³, que les États-Unis ont créé des mécanismes qui permettent de mettre en place, à tous les échelons, un système extraordinairement transparent à l'égard des principales parties prenantes qui financent les activités politiques. Les conclusions de ce Rapport rejoignent celles de ce présent rapport en ce qui concerne les politiques (membres du Congrès). Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle indique également que la poursuite des infractions de corruption constitue une priorité de premier plan aux États-Unis et les mécanismes et pratiques élaborés dans le cadre du système judiciaire et répressif permettent apparemment de détecter, poursuivre et dissuader la corruption efficacement ; il y a dans une large mesure une grande variété de possibilité de poursuivre les personnes impliquées dans les différentes formes de corruption, ce qui ajoute également à la liste des mesures visant à prévenir ce phénomène.

14. La perception par la société civile du niveau de corruption aux États-Unis a fait l'objet de nombreuses enquêtes d'opinion, mais qui visent peu (voire jamais) le niveau fédéral, qui est le seul visé par ce Rapport. En analysant les enquêtes d'opinion concernant l'anti-corruption aux États-Unis, il apparaît que les chiffres concernent souvent le pays dans son ensemble plutôt que le gouvernement fédéral, et les résultats comprennent donc la perception du public de la corruption au niveau local. Cela étant dit, les États-Unis d'Amérique occupent la 16^e place sur 177 pays dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International (TI). Par ailleurs, les citoyens américains interrogés par TI en 2013 dans son baromètre mondial de la corruption étaient en majorité convaincus que la corruption avait augmenté durant la période 2011-2013 (les données pour la période 2014-2016 ne sont pas disponibles), mais pas autant que dans les enquêtes précédentes. Dans les Indicateurs de gouvernance mondiaux de la Banque Mondiale, le contrôle de la corruption aux États-Unis atteint le score de 89.9, ce qui les classe en 20^{ème} position des 191 pays notés.

15. En ce qui concerne les domaines ciblés dans le cycle d'évaluation actuel, le baromètre mondial de la corruption de TI (2013) s'est également porté sur la perception par le public des services publics en général, et ne s'est pas limité au niveau fédéral. Son rapport (2013) indique que les partis politiques (76 %) et les organes législatifs (61 %) (Congrès) figurent en tête de liste des institutions perçues comme étant les plus corrompues aux États-Unis. Les chiffres concernant les responsables du pouvoir exécutif (qui, aux États-Unis, comprend les procureurs) sont un peu plus satisfaisants (55 %). Les chiffres concernant le pouvoir judiciaire sont encore plus favorables (42 %). Cependant, comme cela a été exposé, ces chiffres comprennent les réponses concernant les entités locales et fédérales, aucune étude ne s'étant consacrée uniquement au niveau fédéral.

16. Le niveau relatif de confiance ou de perception de la corruption au sein de ces trois institutions, comme l'indiquent approximativement les enquêtes susmentionnées, correspond dans une large mesure aux tendances observées dans d'autres États

¹ Greco Eval I Rep (2003) 2

² Greco Eval II Rep (2005) 10

³ Greco Eval I Rep (2011) 2

membres du GRECO, lesquelles ont également été « confirmées » au cours des entretiens menés par l'EEG sur place.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Vue d'ensemble du système parlementaire

17. Le Congrès des États-Unis est un organe bicaméral composé du Sénat et de la Chambre des représentants. Le Sénat (chambre haute) est composé de 100 membres (sénateurs ou membres du Congrès); deux membres sont élus par un vote populaire dans chaque État. La Chambre des députés est composée de 435 membres élus par vote populaire des districts répartis au sein de chaque État en fonction des résultats du recensement américain (membres de la Chambre ou membres du Congrès). Les sénateurs sont élus pour des mandats de six ans et un tiers du Sénat doit se représenter devant les électeurs tous les deux ans. Les membres de la Chambre sont élus pour deux ans et la totalité des membres doivent se représenter que tous les deux ans.

18. La Constitution indique que les sénateurs doivent être âgés d'au moins 30 ans et que les membres de la Chambre doivent avoir au moins 25 ans. Les représentants de la Chambre et du Sénat doivent avoir été citoyens américains pendant au moins sept ans et neuf ans, respectivement, avant l'élection. Tous deux doivent résider dans l'État qu'ils ont choisi de représenter (art I, §§ 2 et 3 de la Constitution des États-Unis).

19. Les membres du Congrès sont élus pour représenter les intérêts des électeurs dans leurs États ou districts électoraux respectifs, ainsi que les intérêts régionaux et nationaux. Les sénateurs et les représentants sont élus au scrutin direct.

20. Chaque État définit ses propres critères d'éligibilité, qui varient, en conséquence, d'un État à l'autre. La plupart des candidats représentent un parti politique qui a directement accès aux élections de l'État concerné. Les autres candidats doivent recueillir un nombre bien précis de signatures d'électeurs inscrits sur les listes électorales de leur circonscription ; cela étant, les conditions qu'un parti doit remplir pour pouvoir se présenter aux élections varient également d'un État à l'autre.

21. La représentation des partis politiques dans les assemblées nationales n'est pas subordonnée à un seuil particulier. Tout candidat vainqueur d'une élection peut siéger, qu'il soit ou non affilié à un parti et, le cas échéant, quel que soit le parti. La Constitution des États-Unis fixe en revanche des critères d'éligibilité en ce qui concerne les sénateurs : « Nul ne pourra être sénateur s'il n'a atteint l'âge de trente ans, s'il n'est pas depuis neuf ans citoyen des États-Unis et s'il ne réside, au moment de l'élection, dans l'État pour lequel il est élu » (Constitution des États-Unis, article Ier, paragraphe 3, disposition 3) : de même pour les représentants : « Nul ne pourra être représentant s'il n'a atteint l'âge de vingt-cinq ans, s'il n'est citoyen américain depuis sept ans et s'il ne réside, au moment de l'élection, dans l'État où il doit être élu » (Constitution des États-Unis, article Ier, paragraphe 2, disposition 2).

22. Chaque chambre du Congrès est chargée d'établir ses propres règles de déontologie et de discipline. Toutefois, la Constitution (article I, section 5) autorise explicitement chaque chambre à exclure ses propres membres à l'issue d'un vote formel et à concurrence de deux tiers de ses membres. La Constitution ne précise pas les motifs pour lesquels un vote formel d'exclusion devrait avoir lieu. Il n'y a pas de dispositions législatives ou réglementaires qui autorisent le rappel d'un membre du Congrès.

Transparence du processus législatif

23. Le Règlement intérieur du Sénat et le Règlement de la Chambre des représentants décrivent la procédure régissant le processus législatif au Sénat et à la Chambre, respectivement.

24. En principe, tout le monde peut avoir une idée de projet de loi. Cependant, seuls des sénateurs ou des membres de la Chambre peuvent déposer un projet de loi au Congrès, et ce uniquement pendant la session parlementaire. Chaque projet de loi spécifie le nom du sénateur ou du membre de la Chambre qui le présente ; un projet de loi rédigé et soumis par le pouvoir exécutif indiquera qu'il est déposé par ce membre à la demande de l'exécutif. Il existe quatre types de mesures législatives : les projets de lois, les résolutions communes, les résolutions « simultanées » et les résolutions simples. Les projets de lois et les résolutions communes sont des mesures législatives qui créent de nouvelles lois lorsqu'elles sont adoptées par les deux chambres sous une forme identique et signées par le Président. Les résolutions simultanées sont des mesures législatives qui sont adoptées par les deux chambres sous une forme identique, mais qui ne doivent pas être signées par le Président. Les résolutions simultanées ne sont contraignantes que pour le Congrès. Les résolutions simples sont des mesures législatives qui ne sont adoptées que par le Sénat ou la Chambre. Elles n'ont pas force de loi mais peuvent être contraignantes pour la chambre qui les a adoptées. Un type de projet de loi doit être déterminé et un projet de loi peut être public ou privé. Un projet de loi privé concerne une personne ou entité en particulier tandis qu'un projet de loi public est celui qui vise le grand public. Tous les types de lois sont soumis aux mêmes règles de transparence générale.

25. Les projets de loi qui sont présentés au Sénat ou à la Chambre des représentants sont mis à la disposition du public sur le site <https://www.congress.gov> et le portail des publications fédérales américaines. Avant d'être examiné par le Sénat ou la Chambre en séance plénière, un projet de loi est, en général, d'abord examiné par une commission qui l'examine et le rapporte. Après avoir été présentés, les nouveaux projets de loi sont ensuite affectés à une ou plusieurs commissions compétentes sur le sujet, pour un examen plus approfondi.

26. La Chambre compte 23 commissions et le Sénat 20 ; elles sont instituées en vertu des Règlements respectifs de ces deux chambres. Chacune de ces commissions a des compétences dans des domaines variés de la politique publique, tels que l'agriculture, l'éducation, les questions relatives à l'emploi, la justice, les relations internationales, etc. Les commissions sont composées de 6 à 50 membres. Chaque commission est dotée du pouvoir d'établir ses propres règles de procédure (règle XXVI du Sénat et règle X de la Chambre).

27. Des milliers de projets de loi sont déposés à chaque législature du Congrès. Cependant, tous les projets de loi ne sont pas examinés par une commission compétente, et tous ceux qui sont examinés par une commission ne font pas l'objet d'un rapport à la chambre concernée. En général, les commissions compétentes tiennent des auditions sur les projets de loi importants. Toutes les séances d'une commission (Sénat et Chambre) sont, en règle générale, ouvertes au public et ne peuvent se tenir à huis clos que lorsque le Règlement le prévoit à titre exceptionnel (par exemple pour des raisons de sécurité nationale, etc.). Les commissions doivent aviser le public au moins une semaine à l'avance qu'elles tiendront des auditions. Les avis doivent indiquer la date, le lieu, et l'objet de l'audition, et les commissions utilisent les pages internet du Sénat et de la Chambre, respectivement, pour les publier. Elles doivent en outre faire un enregistrement vidéo, un enregistrement audio ou une transcription de leurs séances. Ces enregistrements doivent être publiés sur Internet. Une commission peut également envoyer un projet de loi à une sous-commission pour un nouvel examen. Les réunions de la sous-commission sont soumises aux mêmes règles de transparence que les commissions à part entière.

28. La commission débat du projet de loi et peut, ou non, procéder à des modifications. Si un projet de loi comprend de nombreuses modifications, la commission peut décider de déposer un nouveau « projet de loi initial » qui portera un nouveau numéro. Le site Internet du Congrès publie en permanence l'état d'avancement de chaque projet de loi actualise les informations concernant les principales mesures le concernant. Chaque version du texte d'un projet de loi est publiée en ligne. Les rapports des commissions sont généralement publiés par les commissions de la Chambre et du Sénat suite à l'examen d'un texte de loi spécifique. Le rapport décrit en détail l'état d'avancement du projet de loi au sein de la commission, notamment la façon dont il a été modifié, les amendements qui ont été adoptés ou rejetés, le coût estimatif des programmes proposés dans le projet, les avis des membres minoritaires et majoritaires de la commission, et « l'intention du législateur » du projet de loi⁴.

29. Un projet de loi soumis au Sénat ou à la Chambre des représentants en séance plénière peut être de nouveau débattu et faire l'objet d'un vote. Il est à noter que tous les projets de loi soumis par une commission ne sont pas examinés par le Sénat ou la Chambre des représentants en séance plénière. Un projet de loi adopté par le Sénat ou la Chambre est ensuite soumis à l'autre chambre où il sera soumis à un processus de débat et d'approbation/rejet aussi transparent. Toutes les étapes de ces processus sont enregistrées et mises à jour en permanence sur le site Internet du Congrès. Enfin, dès qu'il est adopté par le Congrès, le projet loi est transmis au Président qui peut lui opposer son veto ou le promulguer en loi. Un projet de loi ou une résolution commune auquel le président a opposé son veto peut être promulgué en loi si deux tiers des membres votant à la Chambre ou au Sénat s'entendent pour le voter nonobstant l'objection du Président.

30. Toutes les séances plénières du Congrès sont ouvertes au public, sauf lorsque des séances à huis clos sont imposées pour des raisons de confidentialité. Les séances sont télévisées et diffusées sur Internet. En outre, toutes les séances du Congrès font l'objet d'un procès-verbal in extenso publié dans le Journal officiel de cette institution.

31. Les résultats des votes sont annoncés en temps réel par la télévision et diffusés sur Internet. Les votes de chaque texte législatif, ainsi que les votes de chaque sénateur ou membre de la Chambre, sont consignés et accessibles au public sur les sites Internet du Sénat et de la Chambre.

32. L'EEG félicite les autorités américaines pour le cadre réglementaire qui régit le processus législatif dans les deux chambres du Congrès. Ce cadre fournit en effet un degré élevé de transparence des procédures lorsque le projet de loi est officiellement présenté au Congrès. En outre, la loi de 1995 sur l'obligation de déclarer des activités de lobbying (*Lobbying Disclosure Act, LDA*), tel que modifié (titre 2 U.S.C. 1601 et. seq.), impose aux sociétés et organisations qui pratiquent le lobbying de s'enregistrer et de présenter des rapports trimestriels sur leurs activités pendant les phases pré-législative et législative au Congrès. À cet égard, l'EEG est d'avis que ce point de vue positif doit être équilibré en prenant en considération la situation particulière des États-Unis. Cela étant dit, l'EEG est d'avis qu'en dépit de cette observation positive les processus législatifs peuvent être - et sont, dans une large mesure - initiés par divers groupes d'intérêt, voire confiés à des consultants externes, des cabinets d'avocats etc. (contrairement à la situation de la plupart des pays du GRECO dans lesquels une grande partie de la rédaction des lois est faite par le gouvernement) et sont soumis aux pressions du secteur professionnel du lobbying avant même que les projets de loi soient présentés au Congrès. Les rapports publiés à la suite de l'instauration du LDA montrent qu'il existe un grand nombre d'individus et d'entreprises inscrits comme lobbyistes et qui représentent effectivement leurs clients au Congrès. Les citoyens, les groupes et les lobbyistes peuvent non seulement essayer de persuader un membre de présenter une loi sur un sujet spécifique, mais peuvent également présenter un texte directement au

⁴ <https://www.congress.gov/congressional-reports>

membre. L'EEG a même entendu parler d'« externalisation », dans le sens où les membres du Congrès font appel à des consultants extérieurs (qu'ils soient inscrits comme lobbyistes ou non) pour qu'ils rédigent les propositions de loi en leur nom.

33. L'EEG note que les membres ont un rôle de surveillance car les nouveaux projets ne peuvent être présentés au Congrès que par les membres de celui-ci. Cependant, comme expliqué plus haut, il est fréquent qu'un projet de loi soit précédé de manifestations d'intérêt importantes et de travaux préparatoires intensifs, puis soumis à d'importantes modifications. Si de tels travaux préparatoires peuvent être inclus dans un rapport de la commission lorsque le projet de loi est présenté, il n'existe aucune obligation ou directive indiquant qu'il faut faire référence à ces informations dans le texte lui-même, puisque celui-ci ne contient que la proposition de texte de loi. Les membres du Congrès ne sont nullement tenus de divulguer ces informations, notamment en ce qui concerne les groupes d'intérêts concernés, les lobbyistes, etc. . Plutôt, le Congrès exige que les lobbyistes et les organisations de lobbying déclarent les thèmes spécifiques sur lesquels ils travaillent, y compris quand cela est possible, les références exactes des projets de loi dans lesquels ils sont impliqués, ainsi que les sujets sur lesquels ils travaillent en particulier à l'intérieur dudit projet de loi⁵. Ces divulgations sont rendues publiques et les informations concernant un lobbyiste déclaré qui pourrait avoir participé peuvent être trouvées dans le LDA. A vu de la situation particulière des Etats-Unis, où les initiatives législatives sont dans une large mesure le résultat d'efforts (commerciaux ou non) de la part du secteur privé, et malgré la quantité d'information rendue publique en ce qui concerne les lobbyistes régis par le LDA, l'EEG est d'avis que fournir plus d'information concernant le travail préparatoire effectué en amont du dépôt d'un projet de loi serait non seulement un moyen d'apporter plus de transparence au processus législatif dans son ensemble, mais ferait également la lumière sur les contacts des membres avec des tiers (en complément des informations qui doivent être divulguées en vertu du LDA) dans la phase précédant le dépôt d'un projet de loi au Congrès, et préviendrait par la même le risque d'influence indue. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande d'envisager d'accroître la transparence du processus pré-législatif menant à la présentation des nouveaux projets de loi au Congrès.**

Rémunération et avantages économiques

34. Le rapport le plus récent disponible (Bureau des statistiques sur l'emploi) indique que pour l'année 2014, le salaire annuel moyen de l'ensemble des professions aux États-Unis était de 47 230 USD (42 350 EUR).

35. Depuis 2009, l'indemnité versée à la majorité des sénateurs et des membres de la Chambre est de 174 000 USD (156 000 EUR) par an. Par ailleurs, le Président de la Chambre reçoit un salaire annuel de 223 500 USD (200 400 EUR), tandis que le Président *pro tempore* du Sénat et les chefs de la majorité et de la minorité au Sénat et à la Chambre touchent un salaire annuel de 193 400 USD (173 400 EUR).

36. En général, le travail d'un membre du Congrès est censé être un emploi à temps plein. À cet égard, les codes de conduite du Sénat et de la Chambre contiennent des dispositions qui limitent et, dans certains cas, interdisent les rémunérations hors salaire et les emplois exercés à l'extérieur⁶. Aucun membre du Congrès ne peut gagner plus de

⁵ La section 3(8)(A)(i) du Lobbying Disclosure Act définit les « contacts de lobbying » en incluant « les communications (...) au sujet de la formulation, de la modification, ou de l'adoption d'une législation fédérale (y compris les propositions de législation) ».

⁶ Le terme « rémunérations hors salaire » désigne les salaires, traitements, honoraires, etc., qui sont perçus, à titre de rémunération pour des services personnels effectivement rendus, en dehors du salaire versé par le Congrès, mais n'incluent pas, par exemple, les revenus de placements (gains en capital, intérêts, etc.), à condition que les services fournis ne contribuent pas matériellement à la production de revenus. Le terme inclut également les revenus provenant de sociétés dans lesquelles le membre de la famille immédiate de l'intéressé détient une participation majoritaire tant que les services personnels correspondent à des fonctions de direction ou de supervision, ainsi que les droits d'auteur, les redevances, etc. Le terme « revenus de placement » désigne des dividendes, loyers, plus-values de cessions de titres, etc.

27 495 USD (24 700 EUR) par an (année civile 2016) provenant d'un emploi exercé à l'extérieur. Les revenus de placements ne sont pas concernés par cette limitation.

37. Les membres du Congrès ne peuvent percevoir des allocations de logement ou des indemnités journalières pour le temps qu'ils passent à Washington, D.C. Ils sont autorisés à déduire jusqu'à 3 000 USD (2 700 EUR) de leurs impôts sur le revenu au titre des frais de séjour engagés lorsqu'ils quittent leur État d'origine ou leur district électoral pour des déplacements professionnels. Les membres du Congrès payent des impôts sur le revenu et des impôts fonciers au niveau fédéral et de l'État.

38. Les membres du Sénat et de la Chambre ont droit à une pension de retraite après cinq années de service. Les prestations des divers régimes de retraite varient en fonction de la date de début du régime, de l'âge et de la durée de service. Les membres qui ont été élus avant 1984 avaient la possibilité de choisir le système CRSC (un système à prestations définies) et ceux qui ont été élus en 1984 ou après ont dû opter pour le système FERS (un système à cotisations définies). Les membres du Congrès peuvent bénéficier de prestations de retraite et de soins de santé après avoir quitté leurs fonctions. Ces prestations varient en fonction des régimes de retraite et de santé choisis pendant la période d'emploi, des contributions, de l'âge du membre et de la durée de service. À compter du 1er octobre 2014, les membres qui sont partis en retraite dans le cadre du régime CSRS avaient effectué un service fédéral civil d'une durée moyenne de 23,1 ans. En 2013, leur rente annuelle moyenne était de 72 660 USD (65 200 EUR). Ceux qui ont pris leur retraite dans le cadre du régime FERS avaient effectué un service fédéral civil d'une durée moyenne de 15,9 ans. En 2014, le montant de leur retraite était, en moyenne, de 41 652 EUR (37 300 EUR).

39. En outre, les deux chambres du Congrès sont tenues de publier en ligne des rapports publics de toutes les recettes et dépenses afin d'accroître la transparence et l'obligation de rendre compte. Le Sénat publie le rapport semestriel du Secrétaire du Sénat depuis 1823, qui décrit en détail les recettes et dépenses de l'institution. Depuis 2010, ces rapports sont publiés par le Secrétaire du Sénat sur le site Internet de l'institution.

40. La Chambre publie un état comptable trimestriel (SOD) de toutes les recettes et dépenses de ses représentants, commissions, responsables, agents et bureaux. Conformément à la loi, la Chambre publie le SOD depuis 1964. Depuis 2009, elle le publie en ligne. L'administrateur principal de la Chambre publie le SOD dans un délai de 60 jours avant la fin de chaque trimestre de l'année civile.

41. Le budget de tous les membres du Congrès et des commissions du Sénat et de la Chambre provient de fonds publics et est alloué selon une formule établie. Pour les sénateurs, l'allocation varie en fonction de la taille de la population de l'État que le sénateur représente. Pour les membres de la Chambre, l'allocation varie en fonction de la distance qui sépare le district d'un membre de la Chambre et Washington, DC, et du coût d'un bureau dans le district du membre concerné.

42. À chaque exercice fiscal, le projet de loi sur les crédits budgétaires prévoit un compte officiel de dépenses administratives et de personnel (SOPOEA) pour aider les sénateurs à exercer leurs fonctions officielles et de représentation. Le SOPOEA de chaque sénateur est calculé selon trois composantes : une allocation d'assistance pour les tâches administratives et de secrétariat, une allocation d'assistance législative et une indemnité de représentation officielle. Le SOPOEA n'est autorisé que pour prendre en charge les fonctions officielles de chaque sénateur et ne peut pas servir à défrayer les dépenses personnelles, politiques ou liées à une campagne. Les sénateurs sont tenus de régler toutes les dépenses qui dépassent cette indemnité. Les crédits destinés au SOPOEA ont diminué ces dernières années, passant de 422 millions d'USD pour l'exercice 2010 à 390 millions d'USD pour l'exercice fiscal 2014, en baisse de 7,6 %. Le projet de loi du Sénat pour les crédits de la branche législative pour l'année fiscale 2015 (H.R. 4487) et la loi

pour l'année fiscale 2015 (P.L. 113-235) ont prévu un financement équivalent à celui de l'année fiscale 2014. Ce niveau représente le financement le plus bas alloué aux bureaux du Sénat depuis 2008, qui s'élevait à 373,4 millions d'USD. L'indemnité des sénateurs pour l'année fiscale 2015 se situait entre 2 984 433 USD et 4 722 299 USD, le montant moyen s'élevant à 3 235 422 USD.

43. Les membres de la Chambre touchent une indemnité forfaitaire: l'indemnité de représentation des membres (MRA) pour le fonctionnement de leurs bureaux. La MRA a été autorisée pour la première fois en 1996 et a fait l'objet de règlements et d'ajustements de la Commission de l'administration du Congrès. Les membres de la Chambre peuvent utiliser la MRA avec une grande souplesse pour exercer les fonctions et responsabilités qui sont liées à leur poste, et la façon dont chaque bureau dépense ses crédits est aussi variée que les districts représentés par les membres. Les crédits ouverts pour la MRA ont diminué, passant d'un plus haut de 660 millions d'USD pour l'exercice fiscal 2010 à 554,7 millions d'USD pour les exercices 2014 et 2015, et dans le projet de loi adopté pour l'exercice fiscal 2016 (H.R. 2250). Cette réduction a correspondu aux réductions de l'indemnité attribuée à chaque membre de la Chambre, qui peut être utilisée à partir du 3 janvier de chaque année jusqu'au 2 janvier de l'année suivante. Au 112e Congrès, la Chambre a approuvé la résolution H.Res. 22, qui réduisait le montant autorisé pour les salaires et les dépenses des membres, des commissions et des bureaux de la direction de la Chambre en 2011 et 2012. Cette résolution, adoptée en 2011, indiquait que les indemnités versées au titre de la MRA pour ces années ne pouvaient pas dépasser 95 % du montant fixé pour 2010. Les indemnités individuelles ont été réduites de 6,4 % en 2012 et de 8,2 % en 2013, avant d'augmenter de 1,0 % en 2014. Les indemnités versées en 2014 à chaque membre de la Chambre vont de 1 195 554 d'USD à 1 370 009 d'USD, pour une indemnité moyenne de 1 255 909 USD. L'EEG a pris note des instructions détaillées régissant l'utilisation de la MRA, par exemple que l'indemnité ne peut être utilisée que pour les dépenses officielles et non pour des manifestations de nature sociale, des dépenses à caractère personnel, des dépenses de campagne, etc. Conformément au titre 18 U.S.C. § 1913, certaines activités doivent être autorisées par le Congrès.

44. La loi fédérale et les Règlements de la Chambre et du Sénat interdisent les « comptes de dépenses non officiels », y compris les dons privés, en espèces ou en nature, visant à financer les dépenses ou les activités officielles de la Chambre ou du Sénat. Un membre du Congrès ne peut utiliser que les crédits qui lui sont alloués (c'est-à-dire son argent personnel), ou le solde des fonds de campagne (c'est-à-dire ses propres fonds de campagne) pour régler les dépenses liées aux activités officielles de la Chambre ou du Sénat. Dans certaines circonstances, très limitées, des tiers peuvent régler une dépense déterminée (par exemple, le paiement de frais de voyage raisonnables pour un voyage d'enquête, s'il est approuvé au préalable par le Comité d'éthique respectif).

Principes éthiques et règles déontologiques

45. L'article I, Section 5 de la Constitution américaine accorde à chaque chambre du Congrès l'autorité d'établir son Règlement, de prendre des sanctions contre ses membres dans ce cadre et, à la majorité des deux tiers, de prononcer l'exclusion de l'un d'entre eux. Le GRECO a noté avec satisfaction que cette autorité a permis au Sénat et à la Chambre des représentants d'élaborer leurs codes de conduite respectifs. Les dispositions des lois élaborées ultérieurement par les deux chambres, par exemple, la loi sur l'éthique du gouvernement, telle que modifiée, et la loi sur une gouvernance honnête et un gouvernement ouvert ont servi de base à un certain nombre de dispositions de chaque code.

46. Le Code d'éthique des services gouvernementaux a été adopté en 1958⁷. Le Code de conduite du Sénat⁸ et le Code de conduite de la Chambre⁹ ont été adoptés pour la première fois en 1968. L'adoption initiale du Code de conduite et d'autres règles du Sénat ou de la Chambre, ainsi que leurs modifications, doit être approuvée par tous les membres du Sénat ou de la Chambre, respectivement.

47. La résolution 338 du Sénat, adoptée en 1964, a porté création du premier Comité d'éthique du Sénat, appelé le Comité spécial sur les normes et l'éthique, composé d'un nombre égal de sénateurs des partis majoritaires et minoritaires. En 1968, le Sénat a adopté quatre ajouts au Règlement intérieur du Sénat, portant création du Code de conduite du Sénat. En 1977, suite à la réorganisation des comités du Sénat, le Comité spécial sur les normes et l'éthique est devenu le Comité spécial d'éthique. À cette époque, le Sénat a voté pour adopter des révisions et des amendements importants au Code de conduite. Il a approuvé par la suite un certain nombre de révisions à ce texte.

48. En 1993, le Comité d'éthique du Sénat a créé la Commission d'étude sur l'éthique, qui était composée de tous les membres de la Commission d'éthique et d'autres sénateurs en fonction et anciens. La Commission a recommandé que le Comité redouble d'efforts pour sensibiliser les membres, les cadres et les agents du Sénat aux questions d'éthique. Dans le cadre de ces efforts, le Comité spécial d'éthique du Sénat a publié un manuel compilant tous les avis et Règlements formulés antérieurement par le Comité.

49. En 1967, la Chambre des représentants a institué le Comité des règles de comportement officiel, composé d'un nombre égal de membres de la chambre du parti majoritaire et du parti minoritaire. Le Comité a été chargé de recommander les changements à apporter dans les lois, règles et Règlements en vue d'établir et d'imposer des normes de conduite officielle aux membres, cadres et agents de la Chambre. Un an plus tard, le Règlement de la Chambre a été modifié afin d'inclure un Code de conduite officiel (Règlement 23 de la Chambre) et une obligation de déclaration financière annuelle (Règlement 26 de la Chambre). Dans le même temps, le Comité a été transformé en Comité permanent ayant le pouvoir d'enquêter sur des allégations de violation du Code de conduite officiel et d'émettre des avis consultatifs interprétant ses dispositions.

50. En 1997, suite à la résolution d'une commission d'enquête du Président de la Chambre des représentants, celle-ci a institué l'équipe spéciale chargée de la réforme en matière d'éthique. Cette équipe a été chargée de revoir les procédures régissant le processus d'éthique et de recommander des réformes appropriées. En 1997, la Chambre a adopté les recommandations de l'équipe spéciale sous forme d'amendements (H.R. 168). En 2007, en application de la loi sur une gouvernance honnête et un gouvernement ouvert (HLOGA), les codes de conduite officielle du Sénat et de la Chambre ont été de nouveau modifiés.

51. Afin de mettre en œuvre les valeurs définies dans ces codes, les membres du Congrès suivent une formation initiale à l'éthique ainsi qu'une formation continue, et ils peuvent bénéficier d'avis fournis par les comités d'éthique, qui sont décrits plus en détail ci-dessous (« Conseils, formation et sensibilisation »).

52. En outre, les Règlements du Sénat et de la Chambre donnent au Comité spécial d'éthique du Sénat et au Comité d'éthique de la Chambre le pouvoir de faire appliquer les codes de conduite officielle, d'enquêter sur les allégations de conduite répréhensible, les violations du droit et des Règlements de l'organisme concerné relatifs à la conduite des

⁷ Voir le Code de déontologie des services gouvernementaux qui est publié à l'adresse suivante:

<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/34/part-73/appendix-1ii1>

⁸ Voir le Code de conduite du Sénat, qui est publié à l'adresse suivante:

http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=efa7bf74-4a50-46a5-bb6f-b8d26b9755bf

⁹ Voir le Code de conduite de la Chambre, qui est publié à l'adresse suivante:

<http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>

membres du Congrès et de recommander des mesures disciplinaires que le Sénat ou la Chambre peuvent prendre, si nécessaire.

53. Les comités ont aussi le pouvoir de recommander des dispositions supplémentaires pour veiller à ce que des normes de conduite appropriées soient en place, et de formuler des avis consultatifs et des décisions interprétatives dans le but de préciser les conditions d'application des lois, règlements et réglementations concernant les normes de conduite.

54. L'EEG souhaite féliciter les autorités des Etats-Unis d'avoir mis en place, depuis longtemps, des lignes directrices/standards en matière d'éthique pour les membres du Congrès, et d'avoir placé leur application sous la responsabilité de comités d'éthique. La mise en place et la publication d'un code de conduite, des différents documents interprétatifs et explicatifs servent en partie à établir des attentes communes avec le public. L'EEG est d'avis que bien que le niveau de transparence des règles et des documents explicatifs soit élevé, la compilation de ces documents dans un manuel à jour ou tout autre recueil avait été retardée. Des documents facilement accessibles et utilisables pour le public comme pour les membres faciliterait la compréhension des règles et explications existantes et renforcerait également la compréhension de ces règles et procédures à travers plus de formation et de conseils. En conséquence, **le GRECO recommande que les documents expliquant les codes d'éthique du Sénat et de la Chambre des Représentants soient mis à jour et rendus facilement accessibles.**

Conflits d'intérêts

55. Les autorités expliquent qu'un conflit d'intérêts est généralement défini comme une situation dans laquelle les intérêts financiers privés du responsable entrent en conflit ou semblent entrer en conflit avec l'intérêt public. Cette définition vient du rapport de 1989 rédigé par l'équipe spéciale bipartisane de la Chambre des représentants sur l'éthique. Les intérêts financiers privés d'un responsable pourraient créer un conflit d'intérêts, ou l'apparence d'un conflit d'intérêts, si cet intérêt financier privé était affecté par un acte officiel.

56. Les membres du Congrès sont soumis à un large éventail de lois, de règlements et de règles régissant leur conduite et visant à prévenir les conflits d'intérêts. Ces instruments traitent de questions telles que la participation à des activités connexes qui ne font pas partie de leurs fonctions au Congrès, l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, la représentation, à titre personnel, d'autres personnes auprès du gouvernement des États-Unis, ou l'utilisation d'une position officielle pour toute autre raison personnelle. Les règles visant les conflits d'intérêts peuvent également s'appliquer aux membres du Congrès qui ont quitté leurs fonctions et prendre la forme de restrictions, etc.

57. En outre, le Code pénal américain érige en infraction les activités entraînant des conflits d'intérêts dans le chapitre intitulé « Corruption, concussion et conflits d'intérêts ». Les sanctions prévues s'appliquent aux membres du Congrès, notamment ceux qui sollicitent ou reçoivent des cadeaux, de l'argent ou d'autres éléments de valeur liés à l'exercice de fonctions officielles. La corruption se produit lorsqu'un responsable fédéral, « directement, ou indirectement, par corruption », reçoit ou demande « quelque chose de valeur, personnellement ou pour une autre personne ou entité, parce qu'il a été influencé dans l'exécution d'un acte officiel ». Il y a « gratification illégale » lorsqu'un responsable, directement ou indirectement, reçoit à titre personnel un bien de valeur en échange d'un acte officiel qu'il a accompli, ou qu'il doit accomplir, ou à cause de celui-ci. La loi américaine incrimine également les membres du Congrès, les cadres et les agents qui représentent, à titre privé, d'autres personnes auprès du gouvernement fédéral et impose une « période obligatoire de quarantaine » (cooling-off) de deux ans aux anciens sénateurs et d'un an aux anciens membres de la Chambre après leur service. Durant cette période, les anciens membres du Congrès doivent s'abstenir d'accomplir un acte

officiel au nom d'un tiers, soit en vue de communiquer avec des responsables en exercice, soit en vue de comparaître devant eux avec l'intention de les influencer. Toujours pendant cette période, un ancien membre du Congrès ne peut pas solliciter une action officielle de la part d'un membre, d'un cadre ou d'un agent du Sénat ou de la Chambre, ou encore de tout autre agent d'un autre bureau législatif.

58. Il existe également des mécanismes en place visant à prévenir les conflits d'intérêts avant qu'ils ne se présentent. Les autorités considèrent que la déclaration publique des actifs, des intérêts financiers, des postes extrajudiciaires, des passifs, des cadeaux et des investissements est un moyen privilégié de régler, à titre individuel ou collectif, les conflits d'intérêts des membres du Congrès. La déclaration publique vise à fournir les informations qui permettent aux électeurs des membres de juger leur conduite officielle, notamment celle liée à d'éventuels conflits avec les participations financières de leurs conjoints et enfants à charge. Les membres du Congrès doivent aussi déclarer les cadeaux qu'ils reçoivent à partir d'un certain montant en dollars.

59. En outre, les comités d'éthique du Sénat et de la Chambre fournissent des indications et une formation sur les conflits d'intérêts et exigent que la participation à certaines activités fasse l'objet d'une approbation préalable. Par ailleurs, en cas de conflit d'intérêts, ou d'apparence de conflit d'intérêts, les comités d'éthique peuvent conseiller les membres du Congrès à renoncer à participer à certaines activités.

60. Afin d'éviter des conflits d'intérêts potentiels, les membres du Congrès peuvent créer un « fonds sans droit de regard » (Qualified Blind Trust ou QBT), qui leur permet de faire appel à un administrateur indépendant qui prend des décisions d'investissement à leur profit sans qu'ils en soient informés. Lorsqu'un QBT est créé, l'intéressé confie la gestion de l'actif à un administrateur indépendant, qui prend des décisions d'investissement sans l'informer. Pour que son indépendance soit préservée, l'administrateur ne doit jamais avoir eu de relations commerciales préalables ni avec le membre du Congrès, ni être un membre de sa famille. En confiant la gestion des biens à un administrateur indépendant au moyen d'un QBT, le concédant peut investir sur les marchés sans se soucier d'éventuels conflits d'intérêts et sans avoir à renoncer à certaines activités officielles. En outre, un QBT peut contribuer à éviter même l'apparence d'un conflit d'intérêts. En vertu de la loi sur l'éthique dans le gouvernement de 1978, telle que modifiée, un QBT doit être approuvé par le Comité d'éthique avant son exécution. Lors de la création d'un fonds de ce type, le concédant doit présenter, pour informer le public, le contrat de fiducie exécuté, une liste des biens figurant dans le QBT au moment de l'approbation du Comité ainsi que le barème des tarifs de l'administrateur.

61. En général, les conjoints et d'autres membres de la famille ont une grande marge de manœuvre en ce qui concerne leurs activités professionnelles et leur patrimoine, bien que l'activité professionnelle et le patrimoine de l'époux/épouse et des enfants à charge doivent être inscrits dans le rapport de situation financière du membre. Cependant, la loi fédérale (titre 5 U.S.C. § 3110) interdit à un responsable fédéral, notamment un membre du Congrès, de nommer et de promouvoir, ou recommander de nommer ou de promouvoir, une personne qui lui est « proche » auprès d'un organisme ou d'un ministère sur lequel il exerce un pouvoir ou un contrôle, ce qui inclut le bureau du membre du Congrès et les comités dans lesquels il est partie prenante.

62. L'EEG note que, dans le système américain, les situations de conflit d'intérêts potentiel, c'est-à-dire des situations qui « peuvent conduire à des conflits d'intérêts, mais qui n'existent pas encore », sont traitées avec rigueur au moyen de mesures préventives. À cette fin, les membres du Congrès sont tenus de faire figurer, dans leur déclaration publique de situation financière, des informations telles que les entités avec lesquelles ils sont affiliés, les activités exercées à l'extérieur, les cadeaux reçus, les voyages ainsi des renseignements sur l'employeur de leur conjoint(e). Cette déclaration permet au public de détecter d'autres conflits d'intérêts que ceux qui sont créés par les actifs, les passifs ou les sources de revenu. L'EEG a été informée que les déclarations annuelles de ces

intérêts financiers et d'autres sont le principal mécanisme de prévention et de détection des conflits d'intérêts. Ainsi, les responsables publics doivent faire preuve de vigilance en veillant à ce que les conflits potentiels ne se transforment pas en un conflit réel en contradiction avec leurs responsabilités publiques.

63. L'EEG a appris que, en complément du système bien établi de déclaration annuelle de potentiels conflits d'intérêts à travers la publication des rapports de situation financière les membres du Congrès sont également tenus de soumettre périodiquement des rapports de transaction détaillant les achats ou ventes de certains intérêts financiers dans une période de 30 jours suivant la transaction (STOCK Act de 2012). Les autorités américaines expliquent que les situations de conflit d'intérêts réel sont rares et n'apparaissent vraiment que lorsqu'un responsable public a un intérêt financier, familial ou personnel important et multiforme tel que son existence crée un conflit avec l'intérêt public pertinent qu'il a le devoir de protéger en permanence. Les autorités ont indiqué que, face à un conflit d'intérêts réel, les membres du Congrès doivent prendre des mesures immédiates pour l'éliminer. Ils ne sont pas spécifiquement tenus également de divulguer d'informations sur le conflit avant d'engager un débat sur la question, et il est extrêmement rare qu'un membre se refuse. L'EEG se félicite que les conflits d'intérêts réels fassent l'objet d'une intervention immédiate visant à les éliminer. Toutefois, elle note qu'il n'existe pas d'obligation générale pour les membres du Congrès de signaler les conflits lorsqu'ils se présentent. Elle est fermement convaincue que, dans certaines situations qui ne sont pas prévues dans les obligations de déclarations annuelles et périodiques (bien que rares), notamment lorsque le membre a un intérêt matériel ou personnel, par exemple, dans une affaire en cours d'examen ou votée et dans laquelle le conflit demeure, l'intéressé devrait être tenu de révéler la situation sur une base *ad hoc*. À la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande qu'une obligation d'information *ad hoc* soit prévue lorsqu'un conflit non apparent émerge entre des intérêts privés spécifiques de membres du Congrès et une question examinée dans le cadre de cette institution.**

Interdictions ou limitations de certaines activités

Cadeaux

64. L'article I, section 9, clause 8 de la Constitution interdit aux membres du Congrès de recevoir des présents, des émoluments, une charge, ou des titres quelconques d'un État étranger ou d'un représentant d'un gouvernement étranger sans le consentement du Congrès. Le Congrès a consenti, dans le cadre de la loi sur les décorations et cadeaux provenant d'un gouvernement étranger (FGDA) et de la loi sur les échanges éducatifs et culturels mutuels (MECEA), que certains cadeaux de gouvernements étrangers puissent être acceptés.

65. La loi FGDA autorise l'acceptation de cadeaux d'une « valeur minimale » lorsqu'ils sont offerts en tant que souvenir ou marque de courtoisie. La loi FGDA applique cette restriction sur l'acceptation de présents venant de l'étranger basée sur la Constitution à chaque cadre ou agent fédéral des Etats-Unis, y compris ceux faisant partie des branches exécutives et législatives. La loi FGDA inclut une provision visant à ajuster les limites tous les trois ans en fonction de critères économiques. La limite actuelle pour les cadeaux provenant de l'étranger est de 375 USD (336 EUR). Le règlement autorise cependant chaque chambre du Congrès à définir elle-même une limite inférieure à celle-ci, si elle le souhaite. Le Sénat a fixé une telle limite il y a plusieurs années et ne l'a pas augmentée depuis ; les cadeaux provenant de l'étranger ne peuvent excéder un montant individuel de 100 USD (90 EUR). La Chambre a décidé de maintenir la limite statutaire de 375 USD (336 EUR) applicable aux cadres et agents des branches exécutives et législatives. Les membres du Congrès peuvent accepter, mais pas conserver, les cadeaux qui ont une valeur supérieure à la valeur minimale mais dont le refus serait considéré comme une offense ou un embarras. Le bénéficiaire doit remettre le cadeau au secrétaire du Sénat ou au greffier de la Chambre dans un délai de 60 jours après l'acceptation du cadeau

offert, ou en déclarer la réception aux comités d'éthique. La loi MECEA permet aux membres et aux agents du Congrès d'accepter qu'un gouvernement étranger paie les frais des voyages effectués dans le cadre des échanges culturels et éducatifs entre des pays.

66. Outre les dispositions constitutionnelles et réglementaires concernant les cadeaux provenant de gouvernements étrangers, le Règlement 35 du Sénat et le Règlement 25 de la Chambre imposent des restrictions à la licéité d'accepter des cadeaux provenant d'autres sources extérieures. Les membres du Congrès ne peuvent pas accepter de cadeau d'une valeur de 50 USD (45 EUR) ou plus, ne peuvent pas accepter de cadeaux, toutes sources confondues, d'une valeur cumulative de 100 USD (90 EUR) ou plus dans une année civile, et ne peuvent pas accepter de cadeaux de lobbyistes fédéraux enregistrés ou d'agents étrangers, ou encore d'entités privées qui emploient ces personnes ou utilisent leurs services. Les cadeaux d'une valeur nominale généralement inférieure à 10 USD (9 EUR) ne sont pas pris en compte dans cette limite annuelle.

67. Les Règlements du Sénat et de la Chambre définissent le terme « cadeaux » en incluant les gratifications, faveurs, remises, divertissements, actes d'hospitalité, prêts, indulgences ou tout autre élément ayant une valeur monétaire. Le terme englobe également les cadeaux accordés sous forme de services, de formations, de transport, d'hébergement et de repas, qu'ils soient fournis en nature, par l'achat d'un billet, d'un paiement à l'avance, ou d'un remboursement après que la dépense ait été engagée.

68. Un membre du Congrès qui accepte, par inadvertance, un cadeau d'une valeur dépassant les limites visées peut choisir soit de payer au donateur la juste valeur marchande du cadeau en question, soit de lui rendre. Les cadeaux d'une certaine valeur doivent également figurer sur la déclaration annuelle de situation financière du membre du Congrès.

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

69. Les membres du Congrès ne peuvent pas utiliser leur position officielle pour obtenir un avantage personnel et ne peuvent pas exercer d'activité extrajudiciaire qui crée un conflit d'intérêts (Règle du Sénat 37, règle de la Chambre 23).

70. Un membre du Congrès ne peut pas faciliter l'adoption d'une loi si le but principal poursuivi est de favoriser ses intérêts financiers ou ceux d'un membre immédiat de sa famille, ou les intérêts financiers d'une catégorie limitée auquel ces personnes appartiennent (Règle du Sénat 37, règle de la Chambre 23).

71. Les membres du Congrès doivent informer les comités d'éthique qu'ils cherchent à obtenir un emploi auprès d'un employeur non gouvernemental, par écrit et dans les trois jours ouvrables qui suivent le début des négociations (Règle du Sénat 37, règle de la Chambre 37).

72. Les membres du Congrès doivent recevoir l'approbation écrite préalable des comités d'éthique pour tous les postes d'enseignement, quels qu'ils soient, et sont soumis à des restrictions concernant les emplois externes et les rémunérations hors salaire (Règles du Sénat 36 & 37, règle de la Chambre 25).

73. Les membres du Congrès ne sont pas autorisés à participer à une activité commerciale ou professionnelle en dehors de leur service au Congrès en échange d'une rémunération qui serait incompatible ou en conflit avec l'accomplissement consciencieux de leurs fonctions officielles. La loi fédérale et les Règlements de la Chambre et du Sénat limitent le montant et la source des rémunérations hors salaires que les membres du Congrès peuvent accepter (Règle du Sénat 37, règle de la Chambre 25).

74. Les membres du Congrès ne peuvent pas recevoir une rémunération de gouvernements étrangers ou agir en tant qu'agents d'un mandant étranger ; ils ne peuvent ni recevoir de rémunération, ni permettre qu'une rémunération s'ajoute aux avantages dont ils bénéficient, du fait de l'exercice abusif d'une influence officielle (sauf pour les cadeaux d'une certaine valeur, voir « cadeaux » ci-dessus) (Règle du Sénat 37, règle de la Chambre 23).

75. La loi fédérale et les Règlements de la Chambre et du Sénat interdisent aux membres du Congrès de percevoir une rémunération parce qu'ils se sont affiliés à des organismes extérieurs, ou sont employés par eux, dans le but de fournir des services professionnels impliquant une relation fiduciaire (*par exemple*, services dans les domaines du conseil, de la médecine, de l'immobilier, de l'assurance, ou des services juridiques) ; de permettre que leur nom soit utilisé par une société extérieure fournissant des services professionnels, en échange d'une rémunération ; de fournir des services professionnels impliquant une relation fiduciaire pour la rémunération ; et d'accepter un poste d'enseignant sans l'autorisation préalable écrite des comités d'éthique (Règlements 36 et 37 du Sénat, Règlement 25 de la Chambre et titre 5 U.S.C. App. §501).

76. Les sénateurs ne peuvent pas être nommés responsables ou membres du conseil d'administration de sociétés cotées ou réglementées, sauf s'il s'agit : d'une organisation spécifiquement désignée comme étant sans but lucratif, si aucune rémunération n'est perçue ; d'une organisation mise à la disposition des membres du Sénat et de leurs familles, si aucune rémunération n'est perçue ; d'une organisation dans laquelle la personne a siégé au conseil d'administration pendant au moins deux ans avant de venir au Sénat, si le temps requis est minime et si le membre du Congrès ne siège pas à une commission qui a une compétence législative sur l'organisme de réglementation pertinent. Cependant, les sénateurs ne peuvent pas siéger, même s'ils ne sont pas rémunérés, au conseil d'administration d'une organisation qui reçoit un financement fédéral d'un organisme qui est soumis aux contrôles d'une commission à laquelle le sénateur siège, ou a un intérêt dans des activités relevant de la compétence de ladite commission. (Règlement 36 du Sénat et titre 5 app. 4 § 502 (a)).

77. Les membres de la Chambre peuvent siéger à des conseils d'administration, mais ils ne peuvent pas être payés par des jetons de présence ou d'autres rémunérations pour ce service (Règlement 25 de la Chambre, disposition 2, et titre 5 U.S.C. app. 4 § 502 (a)).

78. L'EEG note avec satisfaction qu'en ce qui concerne les futurs emplois privés, les membres du Congrès doivent déposer une déclaration publique signée auprès du secrétaire du Sénat dans les 3 jours qui suivent le début des négociations ou des arrangements concernant l'emploi privé ou la rémunération. Les sénateurs qui déposent la déclaration doivent également se récuser à chaque fois qu'il y a un conflit d'intérêts ou l'apparence d'un conflit par rapport à l'entité privée désignée sur le formulaire, et aviser le comité d'éthique du Sénat par écrit de ces récusations. De même, les membres de la Chambre doivent aviser le Comité d'éthique de la Chambre dans les trois jours ouvrables qui suivent le début d'une négociation ou d'un accord avec une entité privée concernant un emploi futur. En outre, les membres de la Chambre doivent renoncer à « toute activité dans laquelle il y a un conflit d'intérêts ou l'apparence d'un conflit » avec l'entité privée avec laquelle ils négocient ou ont un accord pour une rémunération ou un emploi futur, et ils doivent aviser le Comité d'éthique par écrit de cette renonciation. Tous les membres du Congrès doivent aussi indiquer sur leur déclaration de situation financière les conditions générales de leur emploi futur. (*Voir* Règlement 37 du Sénat et Règlement 27 de la Chambre.)

79. L'EEG a également été informée que les sénateurs qui veulent négocier ou signer un contrat de travail pour un emploi prévoyant des activités de lobbying après avoir quitté leur charge doivent attendre que leur successeur soit élu. L'EEG a considéré qu'il s'agissait d'une garantie supplémentaire qui permettait d'éviter des conflits d'intérêts au

sein du Congrès, mais a noté avec préoccupation que ce Règlement ne concerne pas les membres de la Chambre.

80. En outre, selon le Règlement 37 du Sénat, le Règlement 27 de la Chambre, la loi sur la réforme de l'éthique de 1989, le titre 18 du Code des États-Unis, section 207 et la loi sur une gouvernance honnête et un gouvernement ouvert de 2007, les anciens membres du Congrès ne peuvent pas, pendant une période déterminée qui suit immédiatement leur service en tant que membre, communiquer avec un membre actuel du Congrès ou un agent du Sénat ou de la Chambre des représentants, ou comparaître devant lui avec l'intention d'influencer des actions officielles. L'EEG a noté que la durée d'une telle interdiction est de deux ans pour les sénateurs et d'un an pour les membres de la Chambre. L'interdiction s'applique indépendamment de savoir si l'ancien membre est un lobbyiste enregistré ou s'il est engagé ou employé par ceux qui pratiquent le lobbying. La différence de durée a été expliquée par les autorités comme étant (en partie) basée sur la différence de longueur de mandat et la taille des institutions dans lesquels ils travaillent. L'EEG a également été informée par les autorités que les anciens membres inscrits comme lobbyistes ne se voient pas offrir la plupart des privilèges dont bénéficient les autres anciens membres, comme l'accès physique au Sénat ou à la Chambre (Règle du Sénat 23 et règle de la Chambre 4.c;.4(a)).

81. L'EEG est d'avis que les périodes obligatoires de quarantaine (« cooling-off period ») et les règles sur l'accès peuvent être des mesures efficaces pour régler le phénomène du « pantouflage » qui concerne les anciens membres du Congrès qui vont travailler dans le secteur privé, par exemple, en tant que consultants ou lobbyistes pour leur propre compte ou comme employé. Cette mesure semble particulièrement importante aux États-Unis où le secteur du lobbying est une caractéristique majeure de la vie politique et où les anciens membres du Congrès décident fréquemment de devenir lobbyistes. L'EEG a appris que le nombre d'anciens membres du Congrès enregistrés en tant que lobbyistes après avoir quitté le Congrès ne représentait pas moins de 43 % des 198 anciens membres entre 1998 et 2005¹⁰. Depuis, le « phénomène de pantouflage » a augmenté¹¹.

82. Pour résumer, l'EEG note que les restrictions importantes qui sont mises en place aux États-Unis pour prévenir les conflits d'intérêts relatifs au « pantouflage » et au lobbying, en particulier sous la forme de périodes obligatoire de quarantaine (« cooling-off periods »). L'EEG note également que ces périodes de quarantaine et les règles sur l'accès physique sont en place, et la violation de la période de quarantaine est criminelle par nature – en ce qui concerne les anciens membres et leurs nouveaux employeurs. De plus, comme décrit plus haut, des restrictions sont imposées aux lobbyistes en ce qui concerne l'accès physique au Sénat et à la Chambre, et les Sénateurs, mais pas les membres de la Chambre, sont restreints lorsqu'ils souhaitent négocier un futur emploi avec un lobbyiste. Cela étant dit, l'EEG n'est pas d'avis que la différence entre les cycles d'élection (six ans au Sénat, deux ans à la Chambre) justifie la différence de durée des périodes de quarantaine (« cooling-off periods ») puisqu'en réalité, la grande majorité des membres des deux chambres sont réélus dans la plupart des cas (plus de 80% des sénateurs ont été réélus ces dernières années et le taux de réélection est encore plus haut en ce qui concerne les membres de la Chambre). De plus l'EEG a pris connaissance de débats académiques et de critiques concernant la longueur des périodes de quarantaine selon lesquels des périodes de sept ans devraient être mises en place pour être efficaces¹², et en 2010 et 2015 des propositions de loi visant à interdire complètement la reconversion des membres du Congrès en lobbyistes ont été présentées au Congrès¹³. L'EEG n'est pas en position de définir ce qui constituerait une durée raisonnable, mais ne peut ignorer que l'efficacité, y compris la longueur, de la période de quarantaine telle qu'elle est aujourd'hui, est à juste titre remise en question.

¹⁰ Rapport de l'ONG Public Citizen intitulé « The Journey from Congress to K Street » (2005)

¹¹ E.g politico, 07/03/2016, « The Lobbying Reform That Enriched Congress ».

¹² E.g. Harvard Magazine, Juillet/Aout 2012, "A Radical Fix for the Republic"

¹³ <https://www.bennet.senate.gov/?p=release&id=3418>

83. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de considérer l'efficacité des règles actuelles du Congrès relatives au « pantouflage », telles que celles qui visent les possibilités pour les membres de la Chambre d'engager des négociations contractuelles pour devenir lobbyistes après avoir quitté le Congrès, ainsi que les périodes de « quarantaine » qui sont applicables aux anciens membres du Congrès qui souhaitent mener des activités de lobbying auprès des représentants du Congrès.**

Intérêts financiers, contrats avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques et contacts avec les tiers (lobbying)

84. Les uniques interdictions et restrictions qui s'appliquent aux membres du Congrès qui détiennent des intérêts financiers se limitent au fait qu'ils ne peuvent pas vendre, échanger ou tirer profit de la connaissance ou de la possession d'informations matérielles et non publiques. En outre, les sénateurs et les membres de la Chambre ne peuvent pas acheter de titres qui font l'objet d'une offre publique initiale d'une autre manière que celle qui est à la disposition des membres du public en général. (Voir Stock Act).

85. La loi fédérale en matière pénale (titre 18 U.S.C. §§ 431-432) interdit aux membres du Congrès de conclure des contrats avec le gouvernement fédéral et de détenir, directement ou indirectement, d'exécuter ou de conclure un contrat avec le gouvernement ou d'en tirer profit en partie ou en totalité. Les membres du Congrès ne peuvent pas, en général, représenter d'autres personnes à titre privé auprès du gouvernement.

86. Le titre 31 U.S.C. § 1301 (a) ordonne que les crédits ne doivent être utilisés que pour les objets pour lesquels ils ont été accordés, sauf disposition contraire de la loi. La loi fédérale en matière pénale, notamment le titre 18 U.S.C. §§ 641, 1343, 1346, interdit le vol ou la conversion de fonds et de ressources du gouvernement pour un usage personnel. En conséquence, les ressources officielles, notamment le personnel et les installations, ne peuvent être utilisées qu'à des fins officielles.

87. La Règle 38 du Sénat, la Règle 24 de la Chambre et le titre 2 U.S.C. § 59(e)(D) interdisent les « comptes de dépenses non officiels », à savoir les dons privés, en espèces ou en nature, à l'appui d'activités ou de dépenses officielles. Seuls les crédits alloués, le solde des fonds de campagne ou l'argent personnel du membre du Congrès peuvent être utilisés pour financer des activités officielles.

88. Il est précisé dans la Règle 23.8 de la Chambre qu'un membre ne peut pas conserver un agent qui accomplit des tâches pour les bureaux de l'autorité qui l'emploie sans rapport avec la rémunération qu'il reçoit.

89. Toutes les dépenses engagées par un membre de la Chambre au titre de son indemnité de représentation (« MRA ») doivent être conformes aux Règlements émis par la Commission de l'administration de la Chambre. Ces règles sont définies dans le *Guide à l'usage des membres* (Members' Handbook) publié par cette Commission. Le *Guide* prévoit que « seules les dépenses qui sont consacrées principalement aux activités officielles et de représentation sont remboursables au titre de la MRA, et que l'indemnité ne peut pas servir à payer des dépenses de campagne ou des dépenses politiques (voire des dépenses personnelles) ».

90. De même, toutes les commissions de la Chambre qui dépensent leurs crédits officiels doivent respecter les règles énoncées dans le *Guide à l'usage des commissions* publié par la Commission de l'administration de la Chambre. Le *Guide* prévoit que seules les dépenses « dont le but principal est officiel » sont remboursables au titre des crédits officiels alloués à une commission, et que les crédits d'une commission ne peuvent en aucun cas à servir à financer des dépenses liées à une campagne ou des activités politiques (voire des dépenses personnelles). Les règlements encadrant les dépenses des

commissions ainsi que les dispositions qui encadrent les dépenses des membres du Congrès découlent en grande partie du titre 31 U.S.C. § 1301(a), qui indique que les fonds publics ne doivent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été alloués, et prévoit des autorisations légales applicables aux indemnités.

91. En ce qui concerne le thème du contact avec des tiers et du lobbying, les autorités rappellent que les membres du Congrès sont élus pour servir le public. En tant que tel, leurs bureaux sont ouverts au public et il n'y a aucune restriction concernant les personnes que les membres du Congrès peuvent rencontrer. Cela étant, les Règlements du Sénat et de la Chambre restreignent considérablement les interactions entre les membres du Congrès et le public, y compris les lobbyistes. Les membres sont par exemple soumis à des restrictions concernant l'acceptation de cadeaux provenant du public, et il leur est généralement interdit d'accepter des cadeaux provenant, comme détaillé plus haut¹⁴. De plus, il est interdit aux lobbyistes de préparer et d'organiser des voyages financés de manière privée pour les membres¹⁵, et les lobbyistes n'ont pas le droit d'accompagner les membres au cours de voyages financés de manière privée¹⁶. Un membre dont l'épouse ou l'époux est un lobbyiste doit également interdire au personnel du membre d'avoir des contacts de lobbying avec l'épouse ou époux¹⁷. En outre, aucun organisateur de campagne ou donateur ne peut bénéficier d'un accès spécial ou d'un traitement préférentiel en raison de son statut ou de sa contribution en nature au comité chargé de la campagne politique du membre¹⁸.

92. Il existe plusieurs lois écrites fédérales, ainsi que des Règlements du Sénat et de la Chambre, qui visent directement les activités de lobbying, ou s'appliquent aux lobbyistes du Congrès, parce que leurs dispositions portent sur les relations que peut entretenir un membre ou un agent du Congrès avec ceux qui tentent d'influencer le processus législatif. En particulier, la loi sur l'obligation de déclarer des activités de lobbying (Lobbying Disclosure Act de 1995 ou LDA), telle que modifiée (titre 2 U.S.C. § 1601 et seq.), prévoit qu'un lobbyiste ou une société qui pratique le lobbying doit s'inscrire au plus tard 45 jours avant d'établir un contact aux fins de lobbying ou d'être utilisé à de telles activités, selon la première de ces éventualités. Les lobbyistes doivent s'inscrire auprès du Secrétaire du Sénat et du Greffier de la Chambre et communiquer les informations suivantes:

- le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et le principal lieu d'activité de la personne inscrite ainsi qu'une description générale de son ou ses activités ;
- le nom, l'adresse et le lieu principal d'activité du client de la personne inscrite et une description générale de son ou de ses activités (si elles sont différentes de celles de la personne inscrite);
- les questions générales pour lesquelles la société à l'intention de se livrer à des activités de lobbying et les questions spécifiques qui sont susceptibles d'être traitées;
- chaque agent que la société prévoit d'utiliser en tant que lobbyiste;
- l'identité des sociétés qui fournissent un soutien de plus de 5 000 USD (4 450 EUR) pendant une période de trois mois et jouent un rôle majeur dans la supervision des activités de lobbying de la personne inscrite;
- l'identité d'une entité étrangère qui a une influence sur les activités de lobbying de la personne inscrite, directement ou indirectement, ou qui est une société affiliée au client et a un intérêt direct dans le résultat des activités de lobbying.

93. Ces rapports sont publiés en ligne et mis à la disposition du public. En outre, le Sénat et la Chambre publient des directives concernant la loi sur l'enregistrement des lobbyistes (Lobbying Disclosure Act), que le public peut consulter en ligne. Ces directives

¹⁴ Règle de la Chambre 25, cl. 5(a)(1)(A)(ii), et règle du Sénat 35.

¹⁵ Règle de la Chambre 25, cl. 5(c)(2), et règle du Sénat 35.

¹⁶ Règle de la Chambre 25, cl. 5(c)(1)(A) et règle du Sénat 35.

¹⁷ Règle de la Chambre 25, cl. 7, et règle du Sénat 35.

¹⁸ Code d'éthique des services gouvernementaux, cl. 5 et règle du Sénat 43.3.

indiquent que les déclarations de lobbying « doivent toujours contenir des informations adéquates, informant le public sur les sujets spécifiques au lobbying »¹⁹. Les personnes qui ne sont pas lobbyistes n'ont pas d'obligations à respecter concernant la déclaration de leurs activités. Cela étant, lorsqu'une commission tient une audition, les enregistrements (oraux et écrits) des dépositions des lobbyistes et des non-lobbyistes peuvent être inclus dans les rapports publiés en ligne à l'intention du public. L'EEG se félicite que les États-Unis aient élaboré des dispositions prévoyant une obligation de déclaration et d'enregistrement pour les lobbyistes, mais constate qu'elles ne couvrent pas tous les types de lobbyistes. Il existe en effet des exceptions pour ceux dont les revenus sont inférieurs à une certaine limite et pour les lobbyistes à temps partiel, etc. Cependant, dans l'ensemble, le niveau de transparence est louable.

94. Il a été constamment rappelé à l'EEG que les membres du Congrès sont de plus en plus dépendants des financements de campagne pour être réélus et qu'ils ont besoin pour cela de nouer des relations de plus en plus étroites avec le secteur du lobbying. L'équipe a noté que les réglementations strictes qui interdisent aux membres de recevoir des cadeaux indus et qui les obligent à présenter des déclarations s'appliquent également aux donations faites par des lobbyistes. Elle estime cependant que le fait que des lobbyistes puissent contribuer aux campagnes électorales des membres du Congrès²⁰ est difficile à comprendre dans la mesure où cette pratique institutionnalise un appui financier en vue d'exercer une influence. Il s'agit d'une question particulièrement préoccupante aux États-Unis. Cela étant, l'EEG sait également que les contributions faites ou reçues par un lobbyiste doivent être rendues publiques suivant des règles très strictes (comme détaillé dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur les USA). L'adoption des modifications de la LDA de 2007 a permis de renforcer les obligations d'enregistrement, car les lobbyistes doivent également déposer, auprès du Greffier de la Chambre et du Secrétaire du Sénat, une déclaration semestrielle (LD-203) de toutes les contributions de campagne faites aux candidats fédéraux ainsi que des dépenses liées à des manifestations organisées en l'honneur d'un membre du Congrès. Il existe de nombreux moyens de trouver ces informations grâce à ces outils en ligne.

95. Conscient du fait que le secteur du lobbying aux États-Unis est gigantesque, l'EEG note que le lobbying est soumis à des réglementations renforcées aux États-Unis, probablement plus que dans tout autre pays. L'objectif global du cadre réglementaire est d'accroître la transparence concernant les lobbyistes et les activités qu'ils mènent, en s'appuyant autant que possible sur les obligations de déclaration et d'enregistrement, ce dont il faut se féliciter. Cependant, le présent rapport d'évaluation porte plutôt sur les normes applicables aux membres du Congrès, et pas directement sur les entités privées qui cherchent à les influencer. À cet égard, l'EEG a pu examiner certains Règlements applicables aux membres du Congrès, telles que les restrictions à l'égard des cadeaux, les restrictions après la cessation de fonction, etc. Mais en dehors de ces restrictions précises, l'équipe a constaté que peu de textes d'orientation s'appliquent spécifiquement aux membres du Congrès en ce qui concerne leurs relations avec des tiers et des lobbyistes. L'EEG reconnaît que les membres du Congrès sont élus pour servir le public, que leurs bureaux devraient lui être ouverts et qu'il n'y a donc pas ou peu de restrictions à cet égard. Elle estime cependant que, compte tenu de l'importance et de l'impact du secteur du lobbying aux États-Unis, chaque chambre doit continuellement rester attentive aux dispositions qui peuvent être prises afin d'adresser le fait que les citoyens américains ont dans une large mesure une vision très négative de la dépendance des membres envers les lobbyistes, ainsi que de leurs relations. Une plus grande compréhension des restrictions devrait être développée et, lorsque nécessaire, il faudrait se pencher sur la nécessité d'adopter de nouvelles règles directrices et de nouveaux standards d'éthique. Par conséquent, **le GRECO recommande que des outils d'orientation et de formation supplémentaires, relatifs aux différentes restrictions applicables aux membres du Congrès en ce qui concerne leurs**

¹⁹ Lobbying Disclosure Act Guidance, rev. 15 Juin 2016, p. 19

²⁰ Il existe un droit à contribuer à la campagne électorale d'un membre du Congrès dans la Constitution, sous « liberté d'expression ».

interactions avec des lobbyistes ou d'autres tiers cherchant à influencer le processus du Congrès, soient inclus dans la formation des membres du Congrès.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

96. La loi STOCK (Stop Trading on Congressional Knowledge Act [Cessez de boursicoter grâce aux informations parlementaires]) de 2012 mentionne explicitement que les réglementations sur le « délit d'initié » s'appliquent aux membres du Congrès, aux agents publics du Congrès ou à des cadres fédéraux. De même, la loi affirme expressément que tous les cadres fédéraux ont un devoir d'impartialité et de confidentialité en ce qui concerne les informations non publiques qu'ils peuvent recevoir dans le cadre de leurs fonctions officielles et un devoir de ne pas utiliser ces informations pour en tirer un bénéfice privé.

97. Outre la loi STOCK, qui vise tous les membres du Congrès, chaque chambre du Congrès applique des Règlements spécifiques concernant l'utilisation abusive de renseignements confidentiels. Ces Règlements désignent généralement comme « confidentiels » les produits d'activités spécifiques liés à la sécurité nationale, aux renseignements ou à des enquêtes. Les Règlements du Sénat et de la Chambre²¹ décrivent les procédures à utiliser pour détecter des cas de violation de confidentialité ou de divulgation non autorisée.

98. En outre, le Règle 23 de la Chambre prévoit qu'un membre, un délégué, un commissaire résident, un cadre ou un agent de la Chambre qui peut avoir accès à des informations classifiées doit prononcer le serment (ou affirmation solennelle) suivant : « *Je jure (ou j'affirme) solennellement que je ne divulguerai aucune information classifiée reçue dans le cadre de mon service à la Chambre des représentants, sauf si cela est autorisé par celle-ci ou conforme à son Règlement.* » Des copies signées du serment (ou de l'affirmation) doivent être conservées par le Greffier dans les archives de la Chambre. Le Greffier doit faire en sorte que les noms des signataires soient du domaine public, que les noms de chaque membre qui a signé le serment au cours d'une semaine (le cas échéant) soit publié dans une partie du registre du Congrès désigné à cette fin le dernier jour législatif de la semaine et que les listes cumulatives de ces noms puissent faire l'objet chaque jour d'une inspection publique dans le bureau approprié de la Chambre. Le Sénat ne dispose pas de Règlement équivalent. Cependant, la Règle du Sénat 29, clause 5 stipule que « chaque sénateur, cadre ou agent du Sénat qui divulguerait le secret ou un ordre ou une procédure confidentiel du Sénat (...) serait exclu de l'institution pour un sénateur ; et pour un cadre ou un agent, serait démis de ses fonctions au service du Sénat et sanctionné pour outrage ».

Déclaration de patrimoine, revenus, passif et intérêts

99. D'après la loi sur l'éthique du gouvernement (EGA), les membres du Congrès²² doivent communiquer chaque année les informations financières les concernant (tout comme les juges et les hauts responsables du pouvoir exécutif, notamment les hauts responsables du ministère de la Justice). Les obligations pertinentes sont définies au titre 1 de cette loi. La loi sur l'éthique du gouvernement exige que les déclarations contiennent :

- une description de chaque source, type et montant des revenus de placement déclaré (indiquant la catégorie de montant appropriée et si le revenu provient d'intérêts, de dividendes, de loyers et de redevances et/ou de gains en capital),

²¹ Résolution 338 du Sénat, alinéa C, Règlement intérieur du Sénat concernant la divulgation non autorisée de renseignements, Résolution 400 du Sénat, 94e Congrès, Dispositions liées au Comité spécial d'éthique ; Règlement 29 du Sénat, et Règlement 7 de la Chambre: Confidentialité.

²² Les instructions et les déclarations financières pour le Sénat sont publiées à l'adresse: <http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/financial-disclosure-forms> ; pour la Chambre, voir <https://ethics.house.gov/forms/information-and-forms>.

lorsque le montant excède 200 USD. On dénombre neuf catégories de montants qui vont d'une tranche minimale de 201 - 1 000 USD à une tranche maximale de 5 000 000 d'USD ;

- une description de chaque source, type et montant réel de n'importe quel autre type de revenu non décrit ci-dessus, lorsque le montant dépasse 200 USD ;
- l'identité de la source, la valeur et une brève description des cadeaux et des remboursements de voyage d'une valeur de plus de 150 USD provenant de cette source, lorsque les cadeaux ou les remboursements de voyage d'une valeur totale supérieure à 375 USD ont été reçus de cette source dans la période concernée ;
- l'identité et la catégorie de valeur de tout intérêt perçu pour la production de revenus, si la valeur est supérieure à 1 000 USD, y compris la catégorie de valeur des fonds sans droit de regard (QBT). Le seuil du montant à déclarer pour les fonds qui sont déposés dans des banques et d'autres types similaires d'institutions financières réglementées est de 5 000 USD. Certains biens ne sont pas à déclarer, notamment : une résidence personnelle (par exemple une résidence personnelle ne générant aucun revenu) ainsi que les instruments financiers liés à l'endettement de certains membres de la famille²³. Il existe dix catégories de valeur allant d'une tranche de 1001 -15 000 USD à une tranche supérieure à 50 000 000 USD ;
- l'identité (y compris les taux d'intérêt, la date et la durée) et la catégorie de la valeur totale du passif envers tout créancier, si le passif a dépassé 10 000 USD pendant la période considérée. Des exceptions existent, notamment : une hypothèque sur une résidence personnelle, étant entendu que le Président, le Vice-Président, les membres du Congrès et certaines personnes nommées par le Président et confirmées par le Sénat et qu'on propose de nommer à ces postes (y compris le procureur général, des procureurs fédéraux et d'autres personnes désignées par le ministère de la Justice ou que l'on se propose de nommer) doivent déclarer ces hypothèques ; des prêts garantis par des véhicules automobiles personnels, des meubles ou appareils, lorsque les prêts ne dépassent pas le prix d'achat de l'élément qui les garantit ; et le passif de certains membres de la famille. Il existe dix catégories de valeur allant d'une tranche de 1 001 - 15 000 USD à une tranche supérieure à 50 000 000 USD ;
- une description de chaque achat, vente ou échange de biens immobiliers ou de titres autres que des transactions entre le déclarant et le conjoint ou les enfants à charge, et autres que les transactions portant sur la résidence personnelle de la personne considérée, lorsque le montant de la transaction dépasse 1 000 USD. La valeur est déclarée en fonction du montant. Les dix catégories de valeurs indiquées pour les intérêts qui servent à produire des revenus sont utilisées ;
- l'identité et les dates des postes occupés (en dehors du gouvernement américain) en tant que cadre, directeur, administrateur, associé commandité, titulaire, représentant, agent ou consultant dans une entreprise commerciale, une organisation à but non lucratif, une organisation du travail, un établissement d'enseignement ou autre. Le rapport n'impose pas la déclaration des fonctions

²³ D'après les autorités américaines, une résidence personnelle qui n'est louée à aucun moment à des tiers, en totalité ou en partie, ne constitue pas un « actif détenu pour la production de revenus » aux fins de la loi sur l'éthique du gouvernement, section 102(a)(3) et n'a donc pas à être déclarée. (Si le déclarant loue une partie de la résidence ou la résidence pendant quelques mois par an, il produit des revenus qu'il doit déclarer.) En ce qui concerne les instruments financiers liés à l'endettement de certains membres de la famille, la loi indique expressément que, lorsque la dette est à la charge du déclarant de par son « conjoint, parent, frère, sœur ou enfant », cet « actif » du déclarant n'est pas à déclarer. Ces exceptions ont pour but de répondre aux préoccupations liées au respect de la vie privée et de la vie de famille, préoccupations qui transparaissent également dans les obligations de déclaration similaires concernant les transactions avec des membres de la famille et les cadeaux provenant de ceux-ci.

exercées dans des entités religieuses, sociales, fraternelles ou politiques ou des fonctions uniquement d'ordre honorifique ;

- une indication de la date et une description des parties et des termes d'un accord ou d'un arrangement concernant un emploi futur ; un congé au cours de la période de service du déclarant au gouvernement ; une rémunération qu'un ancien employeur autre que le gouvernement des États-Unis continue de verser ; et une participation à un régime de protection sociale ou de prestations qu'un ancien employeur continue de prendre en charge ;
- pour les primo-déclarants, l'identité de chacune des sources de rémunérations supérieures à 5 000 USD payées pour des services personnels que le déclarant a fournis (à des clients) dans les deux années précédant son entrée au gouvernement, ainsi qu'une brève description de la nature des services rendus ;
- les déclarants doivent également inclure les renseignements décrits ci-dessus pour les conjoints et enfants à charge concernant ce qui suit : les revenus de placement ; les cadeaux offerts et les remboursements perçus qui ne sont pas totalement indépendants de la relation avec le déclarant ; intérêts détenus pour la production de revenus ; le passif ; et les transactions. Le rapport doit également présenter les sources, mais pas les montants, des revenus de l'épouse (autres que les honoraires qui doivent continuer d'inclure le montant). La catégorie la plus élevée du montant qui doit être utilisé pour la valeur d'un actif, des revenus de placement, ou d'un passif détenus exclusivement par le conjoint ou l'enfant à charge ou engageant leur responsabilité est de « plus de 1 000 000 d'USD », mais des catégories supérieures peuvent être volontairement utilisées²⁴ ;
- au plus tard 45 jours après un achat, une vente ou un échange d'actions, d'obligations, de contrats à terme sur des produits de base et d'autres titres effectué par le déclarant, la conjointe ou l'enfant à charge, et lorsque le montant de la transaction dépasse 1 000 USD, les personnes qui sont en fonction dans la branche législative et le pouvoir exécutif et qui sont visées par les obligations de déclaration publique indiquées ci-dessus doivent également déposer un rapport qui désigne le titre, le type de transaction et la date à laquelle elle s'est produite ainsi que la catégorie du montant de la transaction. Il existe dix catégories de valeur allant d'une tranche de 1 001 USD à 15 000 USD à une tranche supérieure à 50 000 000 USD

100. Les nouveaux déclarants sont tenus de présenter des déclarations au plus tard 30 jours après leur entrée en fonction dans la branche législative ; les rapports annuels doivent être déposés avant le 15 mai de chaque année ; les rapports de cessation de service doivent être déposés dans les 30 jours suivant la cessation de service, et les candidats doivent déposer un rapport 30 jours au plus tard avant de devenir candidat à une nomination ou à une élection au bureau du Sénat des États-Unis (Secrétaire du Sénat) et de la Chambre des représentants (le Greffier de la Chambre), respectivement.

101. Les rapports de déclaration financière sont rendus publics dans les 30 jours qui suivent leur dépôt auprès du Greffier de la Chambre et du Secrétaire du Sénat, et mis à la disposition de toute personne qui en fait la demande. Tous les rapports déposés par les membres du Congrès et les candidats sont publiés en ligne. Des copies papier des rapports peuvent être demandées par le Greffier de la Chambre et le Secrétaire du Sénat, et toute personne qui demande une copie d'un rapport peut être tenue de payer des frais pour couvrir le coût de reproduction et de diffusion. Toutes les déclarations financières et les déclarations périodiques de transactions déposées par les membres

²⁴ Selon les autorités américaines, cette limitation s'applique uniquement aux actifs détenus indépendamment par la conjointe ou un enfant à charge. En outre, elle n'a aucun effet sur l'analyse d'un conflit d'intérêts pouvant découler du revenu, des actifs ou du passif d'un conjoint ou d'un enfant à charge, et garantit un niveau limité de vie privée familiale.

peuvent être examinées par le public pendant six ans après leur réception. Le Secrétaire du Sénat et le Greffier de la Chambre conservent les dossiers publics des déclarations périodiques de transactions et des déclarations financières. Ces déclarations contiennent des informations concernant les avoirs, les biens, les intérêts, les rémunérations, les revenus de placement, les prêts, les dettes et les cadeaux des membres. Les informations qui doivent être déclarées pour le conjoint et les enfants à charge figurent dans les déclarations des membres et sont mises à la disposition du public avec celles-ci.

102. Dans les 60 jours qui suivent le dépôt, les déclarations financières sont examinées par le comité d'éthique respectif pour déterminer si elles sont conformes aux lois, règlements et règles applicables. Si l'examen révèle que la déclaration contient une erreur apparente, une omission ou une divergence, le déclarant en sera avisé et sera invité à corriger ou donner des éclaircissements sur l'erreur, l'omission ou la divergence. En 2015, le Comité d'éthique du Sénat a examiné plus de 3 000 déclarations de situation financière et déclarations périodiques de transactions, et le Comité d'éthique de la Chambre a examiné plus de 5 000 déclarations de situation financière et déclarations périodiques de transactions.

103. Les déclarations doivent être déposées par voie électronique. En général, les membres déposent leurs déclarations de situation financière pour la date prévue. Toutefois, la loi sur l'éthique du gouvernement prévoit qu'une prolongation de 90 jours peut être accordée, et certains membres peuvent tirer parti de cette prolongation.

104. L'EEG note que la loi sur l'éthique du gouvernement (EGA), adoptée en 1978, a soumis les membres du Congrès et leur famille immédiate à l'obligation impérative de déclarer leurs actifs, financiers, revenus, passif, etc. Il est incontestable que le niveau de détail requis à cet égard est très exigeant et qu'un bon niveau d'accès public est également prévu, car ces déclarations doivent être déposées sous forme électronique et sont rendues publiques dans les 30 jours qui suivent le dépôt par les comités d'éthique respectifs du Sénat et la Chambre des représentants.

Supervision et application

105. Un membre du Congrès, comme n'importe quel citoyen américain, peut être soumis à des poursuites pénales et des procédures civiles et ne bénéficie d'aucune immunité générale.

106. Cela étant, la « clause des paroles prononcées et des débats » (Speech and Debate Clause) de la Constitution américaine prévoit une forme d'immunité en ce qui concerne les membres du Congrès en ce que l'article I, Section 6, de la Constitution indique que les actes législatifs des membres du Congrès ne pourront pas être utilisés comme preuve contre eux en cas de poursuite pénale. La Constitution prévoit notamment que les Sénateurs et les membres de la Chambre « ne pourront être inquiétés en aucun lieu pour leurs discours ou opinions émis dans l'une quelconque des chambres ». Dans les cas où s'applique la « Clause des paroles prononcées et des débats », ce privilège est absolu et ne peut être remis en cause par une allégation d'usage ou de dessein répréhensible. Ce privilège est le droit de chaque membre à titre personnel, qu'il ou elle d'affirmer ou de renoncer aux protections offertes par la clause des paroles prononcées et des débats est sa prérogative et la Chambre et le Sénat ne sont pas concernés. Il convient également de noter que non seulement les parlementaires sont concernés, mais dans certaines circonstances, les actions et les informations de leur personnel proche, peuvent aussi être couverts par cette protection. L'EEG a examiné cette question sur place et a été informée que cette protection accordée par la « Clause des paroles prononcées et des débats » était souvent considérée par les représentants des services chargés de l'application de la loi comme un obstacle aux enquêtes, car elle pouvait entraîner des retards, nuire à l'efficacité de certains aspects des enquêtes criminelles contre des membres du Congrès, voire les entraver. Si un témoignage ou un document est couvert par la Clause, a membre ne peut être forcé à le fournir aux enquêteurs/procureurs.

107. L'EEG tient à souligner qu'il est important de protéger le processus législatif d'une assemblée parlementaire contre toute influence injustifiée et de protéger la liberté d'expression dans ces instances. C'est aussi précisément la raison d'être de la « Clause des paroles prononcées et des débats » figurant dans la Constitution des États-Unis. La Clause a été reconnue par la Cour Suprême des États-Unis comme n'existant pas pour protéger le bénéficiaire personnel ou privé des membres du Congrès, mais comme protégeant le processus législatif et l'indépendance des législateurs. En cela, le but et la visée de la protection offerte par la Clause sont d'écarter les membres du Congrès et la législature de toute tentative d'intimidation et de renforcer la séparation des autres branches. Cela étant, l'EEG prend au sérieux les allégations des représentants des services chargés de l'application de la loi selon lesquelles la clause est parfois utilisée pour faire bouclier face aux enquêtes criminelles dans lesquelles des membres du Congrès peuvent être impliqués d'une manière ou d'une autre. Cela étant, la Clause n'offre pas d'immunité absolue et il y a eu des poursuites pénales fructueuses de membres du Congrès et de membres de leurs équipes concernant leurs actions officielles²⁵. La Clause offre aux membres la possibilité de défendre devant une cour que certaines preuves ne puissent être récoltées ou qu'elles doivent être exclues. De plus, il existe sur ce thème une jurisprudence assez riche, quoique complexe, qui s'enrichit en outre au fil du temps. Tout en considérant cela, les allégations substantielles selon lesquelles la Clause est parfois utilisée pour faire obstacle aux enquêtes de corruption doivent être prises au sérieux. À cet égard, il convient de se féliciter que le Service de la recherche du Congrès ait élaboré un rapport visant à informer les membres du Congrès des objectifs, de la portée, des limites et des incidences de la « clause des paroles prononcées et des débats ». Ce document est une source d'inspiration d'une grande utilité qui doit être mis à jour au fil du temps. Par conséquent, **le GRECO recommande que des informations actualisées sur la jurisprudence concernant la « clause des paroles prononcées et des débats » soient régulièrement fournies.**

108. Indépendamment de la « clause des paroles prononcées et des débats », les membres restent tenus par leur obligation de rendre des comptes à la chambre du Congrès dans laquelle ils exercent leurs fonctions et peuvent donc être soumis à une procédure disciplinaire et des sanctions, y compris l'exclusion. De plus, la protection fournie par la clause des paroles prononcées et des débats ne peut être exercée au sein du Sénat ou de la chambre des Représentants.

109. La Constitution des États-Unis donne à chaque chambre du Congrès le pouvoir d'établir des règles, de juger des conditions d'exercice de la fonction et de punir et d'exclure des membres. Les Règlements du Sénat et de la Chambre indiquent que les comités d'éthique sont des organismes qui exercent des fonctions d'enquête et de décision. Ces procédures peuvent déboucher sur un vote de l'ensemble des membres d'une chambre concernant une sanction ou une exclusion.

110. Comme les autres comités de la Chambre et du Sénat, les comités d'éthique sont composés de membres de leurs organes respectifs. Cependant, contrairement à d'autres, les comités d'éthique sont composés à part égale de membres du parti majoritaire et du parti minoritaire. Le Comité d'éthique du Sénat est composé de six sénateurs, trois dans la majorité et trois dans la minorité. Le Comité d'éthique de la Chambre est composé de dix membres de la chambre, cinq dans la majorité et cinq dans la minorité.

111. En 2008, la Chambre des représentants a créé le Bureau d'éthique du Congrès (OCE). Il a fallu des années d'efforts au sein et en dehors du Congrès pour créer cette entité indépendante chargée d'enquêter sur les allégations de conduite répréhensible portées contre des membres. L'OCE est composé de six membres extérieurs au Congrès et d'au moins deux suppléants, dont chacun détient un mandat de quatre ans. Le

²⁵ Selon les autorités américaines, 25 membres et anciens membres du Congrès ont été reconnus coupables de crimes au cours de 26 dernières années (4 de ces condamnations impliquant des faits étant totalement distincts de leurs fonctions au sein du Congrès).

Président du Congrès et le chef de la minorité ont chacun le pouvoir de nommer trois membres du bureau et un suppléant. Le président est choisi par le Président du Congrès et un coprésident est désigné par le chef de la minorité. Les membres actuels de la Chambre, les agents fédéraux et les lobbyistes ne sont pas éligibles à un siège au bureau. Le mandat de l'OCE, qui n'a compétence que dans la Chambre, consiste à examiner les informations et, le cas échéant, à renvoyer les conclusions au Comité d'éthique de la Chambre. Toutefois, seul le Comité, et pas l'OCE, a le pouvoir de recommander des mesures disciplinaires à l'égard de membres de la Chambre. L'EEG a appris que l'OCE a vu le jour suite à des scandales liés, notamment, à la corruption, et pour répondre aux critiques mettant en doute l'efficacité du Comité d'éthique de la Chambre. L'OCE a le pouvoir de lancer des enquêtes de sa propre initiative ou sur la base de renseignements provenant d'une source quelconque. Lorsqu'il constate que des actes répréhensibles ont eu lieu, l'OCE doit informer le Comité d'éthique de la Chambre qui peut ensuite décider de poursuivre l'enquête. Il convient de noter que l'OCE n'a pas le pouvoir de saisir des documents ou d'entendre des témoins ; il s'agit plutôt d'un organe chargé de mener des enquêtes préalables pour le Comité d'éthique de la chambre.

112. Chaque comité d'éthique est aidé dans ses fonctions par un personnel non partisan et professionnel. Le Comité d'éthique du Sénat est composé de 16 personnes : sept procureurs, dont le conseiller en chef et le directeur du personnel, les chefs de cabinet du président et du vice-président du Comité, le directeur adjoint du personnel ; un membre du personnel d'encadrement ; et cinq agents administratifs. Le Comité d'éthique de la Chambre se compose de 25 personnes : 15 procureurs, dont le conseiller en chef et le directeur du personnel, le directeur des enquêtes, le directeur des services de conseil et d'éducation, le conseiller du Président et le conseiller du « Ranking member » (deuxième membre le plus haut placé) ; trois membres du personnel d'encadrement ; et sept agents administratifs.

113. Les comités d'éthique ont les pleins pouvoirs pour mener des enquêtes, notamment la possibilité d'adresser des citations à comparaître et de recueillir des témoignages. Les enquêtes des comités sont généralement menées par le personnel de ces comités, sous la direction de leurs membres. Les comités d'éthique appliquent les règles de procédure de leurs organes respectifs. Ils peuvent choisir d'exercer leurs pouvoirs d'enquête selon différents scénarios. Le Comité d'éthique du Sénat exerce son pouvoir d'enquête lorsqu'il reçoit : 1) une plainte assermentée ou non présentée par une personne ou une organisation ; 2) une plainte anonyme ou informelle ; 3) des informations recueillies au cours d'une étude ou d'une enquête menée par le Comité d'éthique ou un autre comité ou sous-comité du Sénat ; 4) des informations communiquées par des médias d'information ; ou 5) des informations provenant de n'importe quel individu, organisme ou département de l'exécutif du gouvernement fédéral. Le Comité d'éthique de la Chambre peut exercer son pouvoir d'enquête lorsque : 1) des informations liées à un recours déposé par un membre de la Chambre sont transmises directement au comité ; 2) des informations sont liées à un recours déposé par un particulier, qui n'est pas membre de la Chambre, à condition qu'un membre de celle-ci certifie par écrit qu'il estime que les informations sont présentées de bonne foi et justifient l'examen et la considération du comité ; 3) le comité, de sa propre initiative, décide de mener une enquête ; 4) un membre, un cadre ou un agent est reconnu coupable d'infraction par un tribunal fédéral, étatique ou local ; 5) la Chambre des représentants, par résolution, autorise ou invite le Comité à lancer une enquête ou une investigation ; ou 6) un renvoi de l'OCE est transmis au Comité. Les autorités estiment que la plupart des enquêtes commencent lorsque le comité, de sa propre initiative, en prend la décision.

114. La plupart des décisions du comité exigent un vote à la majorité simple du nombre total des membres du Comité. Les comités d'éthique étant divisés à part égale, le vote doit être bipartisan. Les autorités soutiennent que des blocages peuvent se produire au sein des comités, mais ils sont rares. Au cours des dernières années, chaque vote du comité d'éthique de la Chambre a été unanime. En outre, il existe des garanties

procédurales contre les blocages, notamment la possibilité, d'un côté comme de l'autre, de déclarer publiquement qu'il existe une impasse.

115. En termes de sanctions, les membres qui, sciemment et volontairement, ont omis de déposer en temps opportun des déclarations financières précises et complètes peuvent faire l'objet (1) d'une action du comité, (2) d'une sanction disciplinaire infligée par le Sénat ou la Chambre, (3) d'une procédure civile, ou (4) de poursuites pénales. Selon le mécanisme d'application, les sanctions infligées en cas de violation peuvent inclure des amendes, une peine infligée par le Sénat ou la Chambre, ou, dans le cas d'une poursuite pénale, un emprisonnement.

116. Si les comités d'éthique déterminent que les preuves crédibles sont importantes, mais que la violation alléguée est involontaire, technique ou de nature bénigne, ils peuvent adresser une lettre publique ou privée de mise en garde (au Sénat), ou une lettre de réprobation (à la Chambre), qui ne doit pas être considérée comme une mesure disciplinaire. Si les comités d'éthique déterminent qu'une lettre d'avertissement ou de réprobation est une mesure suffisante pour régler la question, aucune autre mesure ne peut être prise. Le Sénat et la Chambre peuvent infliger plusieurs sanctions contre ses membres : l'exclusion, un vote formel de désapprobation (censure ou réprimande), une amende ou une limitation des privilèges. Les règles du Comité d'éthique de la Chambre énoncent que « la réprimande est appropriée pour des violations graves, que la censure est appropriée pour des violations plus graves, et que l'exclusion d'un membre ou la révocation d'un cadre ou d'un agent est appropriée pour les violations les plus graves. Il est approprié de recommander une amende lorsqu'il est probable que l'infraction a été commise pour obtenir un avantage financier personnel et il est approprié de recommander une renonciation à un droit, pouvoir, privilège ou immunité d'un député, ou sa limitation, lorsque la violation intervient dans l'exercice ou la détention d'un tel droit, pouvoir, privilège ou immunité. L'exclusion est la sanction la plus grave mise à la disposition du Sénat et de la Chambre, mais il est rare que l'une des deux chambres décide d'exclure un membre. Cependant, il existe de nombreux cas de membres du Congrès qui ont démissionné du Sénat ou de la Chambre pendant une enquête menée par le comité d'éthique respectif.

117. Au total, 20 membres (Sénat et Chambre confondus) ont été exclus. L'exclusion la plus récente a eu lieu en 2002. Au total, 41 membres (Sénat et Chambre confondus) ont été censurés ou réprimandés. La réprimande la plus récente a eu lieu en 2012.

118. Le Sénat a exclu 15 membres, la dernière fois en 1862. Dix-huit (18) sénateurs ont fait l'objet de procédures d'exclusion qui n'ont pas abouti. Sur ces 18 membres, six ont démissionné de leurs fonctions pendant l'enquête. La démission la plus récente a eu lieu en 2011. Neuf sénateurs ont été censurés.²⁶

119. Depuis 2012, cinq membres de la Chambre des représentants ont démissionné au cours d'enquêtes menées sur des questions d'éthique. Depuis 2012, cinq autres membres de la Chambre ont pris leur retraite et quitté le Congrès avant la fin d'une enquête publique sur des questions d'éthique²⁷.

120. L'EEG a été informée que les comités d'éthique du Sénat et de la Chambre fournissent des données agrégées relatives à leur travail d'enquête, mais que ces données ne sont pas ventilées par thème. En 2013 et 2014, les comités d'éthique du Sénat et de la Chambre ont examiné environ 160 violations présumées. En 2015, le Sénat et de la Chambre ont examiné environ 99 violations présumées. Les comités

²⁶ Pour de plus amples informations sur les mesures disciplinaires s'appliquant aux sénateurs, voir la publication du Service de recherche du Congrès intitulée *Expulsion and Censure Actions Taken by the Full Senate Against Members* : <https://www.fas.org/sqp/crs/misc/93-875.pdf>.

²⁷ Pour de plus amples informations sur les mesures disciplinaires s'appliquant aux sénateurs, voir la publication du Service de recherche du Congrès intitulée *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives* : <https://www.fas.org/sqp/crs/misc/RL31382.pdf>.

d'éthique ont réglé la plupart de ces questions de façon confidentielle. Ils ont réglé publiquement 29 questions, dont trois étaient liées à des conflits d'intérêts. Dans deux de ces cas, des violations ont été constatées et leurs auteurs ont reçu des lettres publiques de réprobation. L'un d'entre eux a dû rembourser plus de 50 000 USD pour des cadeaux inappropriés.

121. L'EEG constate que le Congrès a mis en place un système assez perfectionné de supervision et de contrôle applicable à ses membres. Chaque chambre a un comité d'éthique : le Comité d'éthique du Sénat et le Comité d'éthique de la Chambre, a pour principaux objectifs de veiller à ce que les membres respectent les Règlements internes du Congrès. Les deux comités semblent être dotés d'un personnel adéquat faisant preuve d'un professionnalisme confirmé. Cela étant, l'EEG a également recensé un certain nombre de problèmes qui ont un impact fondamental sur le fonctionnement global de ce système. Premièrement, les comités sont composés de membres des chambres respectives, le comité des membres du Sénat est composé de sénateurs et le comité des membres de la Chambre est composé de membres de la Chambre. Ces comités ne peuvent donc pas être considérés comme indépendants, en tant que tels. Par ailleurs, les deux comités sont composés d'un nombre égal de membres (trois démocrates et trois républicains), ce qui peut donner lieu à des votes uniformément répartis ou « blocages ». En outre, le Comité d'éthique de la Chambre ne peut accepter de plaintes du public qu'avec le soutien d'un membre de la Chambre, contrairement au Sénat qui peut recevoir des plaintes, même anonymes.

122. Il a été mentionné plus haut que l'OCE a été créé suite à des critiques concernant le manque d'indépendance et d'efficacité du Comité d'éthique de la Chambre, et que son rôle est celui d'une entité qui peut ouvrir des enquêtes préalables *ex officio*. L'EEG estime qu'il s'agit d'un grand pas en avant et que la Chambre des représentants doit être félicitée à ce sujet. L'indépendance de cet organe est évidemment une avancée majeure, d'autant qu'il peut traiter tous les cas qui, selon lui, méritent d'être examinés de façon plus approfondie. Bien que le Sénat n'ait pas subi les mêmes critiques que la Chambre²⁸, l'EEG est d'avis que la création d'un organe similaire pour le Sénat pourrait être appropriée.

123. Cela étant, l'EEG partage le point de vue de nombreux interlocuteurs qu'elle a rencontrés, qui affirment que les pouvoirs de l'OCE pourraient être notablement renforcés afin que le bureau soit en mesure, par exemple, de recueillir des témoignages, d'entendre des témoins, etc. dans la mesure où cela est autorisé par la Constitution²⁹. L'EEG note également que le système actuel oblige l'OCE à communiquer ses conclusions et ses propositions au Comité d'éthique de la Chambre, qui prend la décision finale, ce qui est dû à des limites constitutionnelles concernant l'autorité du Congrès à sanctionner ses membres. Il semble cependant que les conclusions de l'OCE (qui sont souvent publiques) ont une incidence sur le Comité d'éthique, et l'EEG a compris que le Bureau avait également joué un rôle déterminant dans la prévention des « blocages » qui se produisent au sein du comité. Pour conclure, l'EEG est d'avis que la mise en place de l'OCE a contribué de façon décisive au contrôle plus indépendant des membres de la Chambre et qu'il conviendrait de redoubler d'efforts pour renforcer ses pouvoirs. **Le GRECO recommande que de nouvelles mesures visant à renforcer l'efficacité de la supervision et de l'application des Règlements internes du Congrès soient considérées par les organes appropriés du Congrès.**

Conseils, formation et sensibilisation

124. L'ensemble des règles, manuels, lois et règlements tout comme les rapports du Sénat et de la Chambre concernant la conduite attendue des membres du Congrès sont

²⁸ Les autorités ont souligné que le Comité du Sénat a eu moins de problèmes que le Comité de la Chambre en ce qui concerne les « blocages » et qu'il peut recevoir des plaintes anonymes.

²⁹ Clause sur les paroles prononcées et les débats

des documents publics publiés sur Internet par divers bureaux du Congrès et du gouvernement.

125. Tous les nouveaux membres du Congrès sont tenus de suivre une formation initiale à l'éthique, qui est obligatoire, au plus tard 60 jours après la prise de fonction au Congrès. Cette formation obligatoire aux codes de conduite dure une heure et demie. En outre, les comités d'éthique organisent une formation continue (sessions de perfectionnement), qui durent une heure en général. Les séances de formation sont animées par du personnel non-partisan des comités d'éthique. Les membres qui ne suivent pas jusqu'au bout les sessions obligatoires de formation aux codes de conduite font l'objet d'une mesure disciplinaire infligée par les comités d'éthique.

126. Les documents de formation sont mis à la disposition des personnes présentes à chaque session de formation en format papier³⁰. Ils sont disponibles dans les bureaux des comités d'éthique et peuvent être consultés par le public sur les sites Internet de ces derniers³¹. Outre les matériels distribués lors des séances de formation, les comités d'éthique publient divers documents (petit guide de référence, questions fréquemment posées, et brefs documents d'orientation) qui sont à la disposition du public sur les sites respectifs du Comité.

127. En 2015, le personnel du Comité d'éthique du Sénat a animé sept nouvelles séances de formation à l'éthique à l'intention des nouveaux membres et agents ; 20 séances d'information sur les campagnes à l'intention des bureaux des comités et des membres (dont une session de formation de rattrapage); 20 séances de formations sur les codes de conduite ; 13 séminaires et webinars sur la déclaration financière ; 27 séminaires et séances d'information personnalisées sur l'éthique à l'intention des bureaux des membres et des comités du Sénat; deux séances d'information sur l'éthique dans le secteur privé; et cinq séances d'information sur des questions internationales.

128. Lors du 113e Congrès, le personnel du Comité d'éthique de la Chambre a animé 102 séances de formation, 1 845 réunions consultatives à caractère personnel avec des membres, des cadres et des agents. Durant l'année 2013, 9 132 sur les 9 313 agents de la Chambre ont suivi une formation dispensée par son comité d'éthique.

129. En outre, les comités d'éthique fournissent des avis à toutes les communautés du Sénat et de la Chambre, ainsi qu'au public, qui peut leur demander des conseils par le biais d'appels téléphoniques, de demandes par courrier électronique et de demandes écrites. Les comités d'éthique du Sénat et de la Chambre jouent un rôle consultatif permanent en répondant aux appels téléphoniques, aux messages électroniques et aux lettres, et en organisant des consultations à caractère personnel ainsi que des séances de formation pour que les membres du Congrès connaissent mieux, et respectent, les Règlements du Sénat et de la Chambre. Tous les avis formulés par les comités d'éthique sont confidentiels.

130. En 2015, le Comité d'éthique du Sénat a traité plus de 13 000 demandes de renseignements téléphoniques et électroniques et a publié plus de 900 lettres de conseils en matière d'éthique. La même année, le Comité d'éthique de la Chambre a traité plus de 26 000 demandes de renseignements téléphoniques et électroniques et a publié 2 500 lettres de conseils en matière d'éthique.

131. En outre, les comités d'éthique ont le pouvoir d'émettre des directives concernant l'application des règles, lois et Règlements dans le cadre de leurs compétences. Les

³⁰ Voir les diaporamas élaborés pour les formations par le Comité d'éthique du Sénat: <http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/training-handouts>.

³¹ Voir le Manuel d'éthique du Sénat : http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=f2eb14e3-1123-48eb-9334-8c4717102a6e et le Manuel d'éthique de la Chambre: http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008_House_Ethics_Manual.pdf.

comités utilisent ce pouvoir pour publier des directives publiques qui permettent aux membres du Congrès de mieux connaître l'application des Règlements du Sénat et de la Chambre et la conduite qui est attendue d'eux.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Vue d'ensemble du système judiciaire

132. La Constitution des États-Unis d'Amérique (article III) établit que le pouvoir judiciaire est l'une des trois branches autonomes et distinctes du gouvernement fédéral. Le principe de l'indépendance judiciaire tel qu'il est consacré dans la Constitution est renforcé de deux façons. Premièrement, les juges fédéraux (conformément à l'article III) sont nommés à vie et ne peuvent être révoqués que par une mise en accusation (impeachment) ou une condamnation par le Congrès pour « trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs ». Deuxièmement, la Constitution prévoit que l'indemnité des juges visés à l'article III « ne sera pas diminuée tant qu'ils resteront en fonction », ce qui signifie que ni le président ni le Congrès ne peuvent réduire le salaire d'un juge fédéral. L'indépendance judiciaire est également affirmée dans le Code de conduite des juges des États-Unis, qui indique, au canon 1, qu'« un juge doit préserver l'intégrité et l'indépendance de la magistrature ».

133. Aucun individu ou institution ne peut donner des directives aux juges concernant des affaires en cours. Les juges et les parties doivent respecter les règles officielles de la procédure dans tous les cas. La loi de 1934 intitulée *Rules Enabling Act* a donné le pouvoir à la branche judiciaire de promulguer des règles de procédure pénale qui régissent toutes les procédures judiciaires fédérales. En vertu de ce pouvoir, la branche judiciaire a promulgué des règles fédérales de preuve et des règles de procédure civile, pénale, d'appel et de faillite. Les règles sont conçues pour assurer la simplicité, l'équité et le Règlement équitable des litiges et éliminer les dépenses et les retards injustifiables. En outre, le Code de conduite des juges des États-Unis comprend des interdictions détaillées sur les relations *ex parte* avec les parties au litige et les non parties.

134. Les règles de procédure des tribunaux fédéraux (procédure pénale, civile, de faillite et d'appel, et règles de preuve, etc.) sont rédigées par des comités de juges, d'avocats et de professeurs nommés par le Chief Justice (président de la Cour suprême). Les projets de règles de procédure font l'objet d'une large consultation publique avant d'être approuvés par la Conférence judiciaire des États-Unis et promulgués par la Cour suprême. Les règles prennent force de loi sauf si le Congrès vote leur rejet ou leur modification. Les règles de procédure fédérales sont publiées en ligne³².

135. L'article III de la Constitution institue la Cour suprême et autorise le Congrès à adopter des lois établissant un système de tribunaux fédéraux inférieurs. Dans la forme actuelle du système judiciaire fédéral, la Cour suprême se trouve à la tête de 94 tribunaux de district et de 13 cours d'appel.

136. À quelques exceptions près, les tribunaux fédéraux ont compétence pour se saisir d'une grande diversité d'affaires. Ces tribunaux examinent des affaires civiles et pénales, des litiges relevant du droit public et du droit privé, des affaires concernant des individus et des affaires concernant des sociétés et des entités gouvernementales, des appels de décisions prises par des organismes administratifs ainsi que des questions de droit et d'équité. Il n'y a pas de cours constitutionnelles distinctes : tous les tribunaux fédéraux et les juges peuvent se prononcer sur des questions relatives à la Constitutionnalité des lois fédérales et d'autres mesures gouvernementales qui peuvent avoir effet dans les affaires qu'ils jugent.

³² <http://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure>

137. En général, les tribunaux fédéraux peuvent se prononcer sur des affaires qui concernent le gouvernement des États-Unis ou ses responsables, la Constitution des États-Unis, des lois fédérales ou des litiges entre États ou entre les États-Unis et des gouvernements étrangers. Une affaire peut également être portée devant un tribunal fédéral - même si elle ne soulève aucune question au regard du droit fédéral - si les parties au litige sont des citoyens de différents États ou s'il s'agit d'un litige entre des citoyens des États-Unis et des citoyens d'un autre pays à hauteur d'un certain seuil financier.

Tribunaux fédéraux de première instance

138. Les tribunaux de district des États-Unis sont les principaux tribunaux de première instance du système judiciaire fédéral et ils ont compétence pour se saisir de presque toutes les catégories d'affaires de niveau fédéral. Il existe 94 districts judiciaires fédéraux, soit un ou plusieurs dans chaque État, dans le District de Columbia, à Porto Rico et dans les territoires d'outre-mer³³. Chaque district judiciaire fédéral comprend un tribunal de faillite qui fonctionne comme une unité du tribunal de district. Le tribunal de faillite est compétent pour presque toutes les questions portant sur des cas d'insolvabilité, à l'exception des questions de droit pénal. Dès qu'un tribunal de faillite se saisit d'une affaire, toutes les questions pendantes qui sont liées à cette affaire dans d'autres tribunaux fédéraux et d'État sont transférées à ce tribunal.

139. Deux tribunaux spéciaux de première instance de la branche judiciaire fédérale ont une compétence nationale pour certains types d'affaires. Le Tribunal de commerce international examine des affaires concernant des questions commerciales et douanières internationales. La Cour d'appel fédérale a compétence sur les litiges portant sur des contrats fédéraux, la saisie de biens privés par le gouvernement fédéral et divers autres litiges liés à des créances pécuniaires concernant les États-Unis.

140. Les procédures judiciaires de première instance sont menées par un juge unique, siégeant seul ou, dans la plupart des cas, avec un jury de citoyens comme juges des faits. La Constitution prévoit un droit d'être jugé par un jury dans de nombreuses catégories de cas, notamment : (1) toutes les poursuites pénales graves ; (2) les affaires civiles dans lesquelles le droit à un procès devant un jury s'applique en vertu du droit anglais remontant à l'époque de l'indépendance américaine ; et (3) les cas dans lesquels le Congrès des États-Unis a expressément prévu le droit à un procès devant un jury.

Cours fédérales d'appel

141. Les 94 districts judiciaires sont organisés en 12 circuits régionaux, dont chacun dispose d'une cour d'appel. Ces tribunaux examinent les appels des tribunaux de district situés dans leur circuit, ainsi que les appels de certains organismes administratifs fédéraux. En outre, les cours d'appel du circuit fédéral ont une compétence nationale pour examiner les appels concernant des affaires spécifiques, telles que celles qui concernent les lois sur les brevets et les affaires jugées par le Tribunal du commerce international et la Cour d'appel fédérale.

142. Il existe un droit de recours dans toutes les affaires jugées au niveau fédéral dans lesquelles un tribunal de district prononce un jugement définitif, et dans certaines questions interlocutoires. Les cours d'appel, qui siègent en collège de trois juges, ne sont pas des tribunaux de cassation. Elles ne peuvent examiner une affaire que si une ou plusieurs parties font appel en temps opportun de la décision d'un tribunal inférieur, ou dépose une requête en révision de la décision d'un organisme administratif. Lorsqu'un appel ou une requête en révision est déposé, la cour d'appel examine la décision et le dossier de la procédure engagée devant le tribunal de première instance ou un organisme administratif, mais elle n'examine pas de preuves supplémentaires et doit

³³ Trois territoires des États-Unis - les îles Vierges, Guam, et les îles Mariannes du Nord - ont des tribunaux de district américains qui se prononcent sur des affaires fédérales, y compris des cas de faillite.

généralement accepter les conclusions de fait du juge de première instance. Si des faits supplémentaires sont nécessaires, la cour d'appel peut renvoyer l'affaire devant le tribunal de première instance ou un organisme administratif. Cependant, le renvoi est inutile dans la plupart des cas, et la cour d'appel confirme ou infirme la décision du tribunal ou d'un organisme inférieur dans un ordre écrit ou une opinion écrite. Dans les affaires d'importance inhabituelle, une cour d'appel peut siéger « *en banc* », c'est-à-dire en présence de tous les juges d'appel du circuit (ou un nombre plus faible autorisé par la loi), afin d'examiner les décisions d'un collège de trois juges. Le tribunal au complet peut confirmer ou infirmer la décision de ce collège.

Cour Suprême des États-Unis

143. La Cour suprême est la juridiction la plus élevée du système judiciaire fédéral. Elle est composée du Chief Justice (président) et de huit juges associés. Cette Cour siège toujours *en banc* : les neuf juges examinent les affaires et se prononcent ensemble. La compétence de la Cour suprême est presque entièrement discrétionnaire (mise en œuvre par l'ordonnance de certiorari). Pour l'exercer, il faut l'accord d'au moins quatre juges pour examiner une affaire. (Dans un petit nombre de cas particuliers, tels que les différends frontaliers entre États, la Cour suprême peut statuer en tant que tribunal de première instance, ou en tant que juridiction d'appel obligatoire). En règle générale, la Cour n'accepte d'examiner des affaires que dans deux cas : lorsque les avis des cours d'appel sont partagés ; lorsqu'une importante question constitutionnelle ou une question de droit fédéral doit être clarifiée.

Tribunaux visés par l'article I et tribunaux administratifs fédéraux

144. Il existe, au sein de la branche exécutive, des tribunaux militaires et un certain nombre d'autres tribunaux spécialisés par domaine et d'organismes administratifs qui statuent sur des litiges en première instance au sujet de lois fédérales spécifiques et de programmes de prestations publiques. Il s'agit notamment de la Cour fiscale, de la Cour d'appel pour les forces armées, et de la Cour d'appel pour les anciens combattants. Ces tribunaux, appelés également « tribunaux visés à l'article I », ne font pas partie de la branche judiciaire, mais le Congrès les a créés pour maintenir un certain degré d'indépendance et statuer de façon impartiale et sans influence politique. En général, leurs décisions finales peuvent être contestées devant des tribunaux visés à l'article III.

Relation entre les tribunaux d'État et les tribunaux fédéraux

145. Les tribunaux fédéraux sont situés dans chaque État mais ce ne sont pas les seules instances que les parties peuvent saisir. Les systèmes judiciaires en place dans les 50 États, comme le système judiciaire fédéral, comptent des tribunaux de première instance de compétence générale, des cours d'appel intermédiaires (dans la majorité des États), et une cour suprême d'État. Ils peuvent compter également des tribunaux de niveau inférieur, des tribunaux de comté, des tribunaux municipaux, des cours de petites créances, ou des juges de paix spécialisés dans le traitement de questions mineures. Les tribunaux d'État ont compétence sur une plus grande variété de litiges que les tribunaux fédéraux. Les tribunaux d'État, par exemple, sont compétents pour presque tous les litiges qui concernent les divorces et les gardes d'enfants, les questions successorales, les affaires immobilières, les affaires concernant les mineurs, et ils jugent la plupart des affaires pénales, des litiges relatifs aux contrats, des infractions routières, et des indemnisations pour dommages à la personne.

146. Dans les premières étapes d'un procès, le demandeur doit établir le fondement juridique de la compétence du tribunal sur l'affaire, et le tribunal doit déterminer de façon indépendante qu'il a compétence pour s'en saisir. Si le tribunal fédéral est saisi d'une affaire et qu'il détermine qu'il n'a pas compétence pour statuer, l'affaire doit être rejetée. Dans certaines circonstances, une affaire qui n'a pas été déposée dans les règles devant un tribunal fédéral peut être « renvoyée » à un tribunal d'État qui a compétence

pour l'examiner. À l'inverse, une affaire qui a été déposée devant un tribunal d'État peut, si certaines conditions sont réunies, être renvoyée à un tribunal fédéral. Les tribunaux fédéraux et d'État sont tenus d'accorder « pleine foi et crédit » aux jugements de tous les autres États (voir article IV, section 1 de la Constitution américaine et le titre 28 U.S.C. § 1738).

L'administration judiciaire fédérale et la gouvernance judiciaire

147. La Conférence judiciaire des États-Unis, instituée par la loi en 1922, est l'organe national de détermination de la politique judiciaire fédérale. Elle s'exprime au nom de la branche judiciaire dans son ensemble. Le Chief Justice des États-Unis préside la Conférence judiciaire, qui se compose de 26 autres juges, dont le juge en chef de chaque cour d'appel, un juge du tribunal de district de chaque circuit régional, et le juge en chef de la Cour du commerce international. La Conférence judiciaire s'appuie sur des comités créés par thèmes pour recommander des politiques et des législations nationales sur tous les aspects de l'administration judiciaire fédérale. Les comités, qui sont tous nommés par le Chief Justice, sont principalement composés de juges. Les principales responsabilités de la Conférence judiciaire sont les suivantes : approuver le projet de budget annuel de la justice au Congrès ; proposer, examiner et commenter les lois qui peuvent avoir une incidence sur les procédures des tribunaux ; mettre en œuvre des lois en promulguant des réglementations, des directives et des politiques au niveau national ; superviser et diriger le Bureau administratif des tribunaux des États-Unis dans des domaines tels que les ressources humaines, la comptabilité et la finance, les technologies de l'information, les statistiques et les services de soutien administratif ; rédiger et modifier les règles générales de pratique et de procédure pour les litiges portés devant les tribunaux fédéraux, sous réserve de l'approbation formelle de la Cour suprême et du Congrès ; promouvoir l'harmonisation des procédures judiciaires et l'exécution rapide des affaires judiciaires ; exercer une autorité de contrôle sur les codes de conduite, l'éthique et les mesures disciplinaires judiciaires ; formuler des recommandations au Congrès pour augmenter le nombre de postes de juge, etc.

148. Le Bureau administratif des tribunaux des États-Unis est un organisme de la branche judiciaire créé par une loi en 1939. Il est supervisé et dirigé par la Conférence judiciaire. Le Bureau est chargé de l'exécution des politiques adoptées par la Conférence judiciaire. Le directeur du Bureau administratif, qui est nommé par le Chief Justice, en concertation avec la Conférence judiciaire, est le chef de l'administration des tribunaux fédéraux. Parmi ses fonctions, le Bureau administratif fournit un soutien administratif et des conseils à la Conférence judiciaire ; aide le Comité de la Conférence judiciaire chargé des déclarations financières à collecter et examiner les déclarations annuelles des juges ; aide le Comité de la Conférence judiciaire chargé des codes de conduite à fournir des orientations et des formations en matière d'éthique aux juges et aux agents judiciaires ; fournit des conseils de gestion et une assistance aux tribunaux ; élabore et administre le budget du système judiciaire ; vérifie les états financiers des tribunaux ; gère la masse salariale de l'appareil judiciaire ; collecte et analyse des statistiques, publie des manuels, guides et d'autres documents, etc. Le Directeur du Bureau administratif délègue la responsabilité de nombreuses questions administratives aux tribunaux, ce qui permet à chaque tribunal de fonctionner avec une autonomie considérable conformément aux politiques et aux directives.

149. Le Centre judiciaire fédéral, créé en 1967, est le principal organisme de recherche et de formation du système judiciaire fédéral. Le Chief Justice des États-Unis préside le Conseil du Centre judiciaire fédéral, qui comprend également le directeur du Bureau administratif et sept juges élus par la Conférence judiciaire. Le Conseil nomme le directeur du Centre et le directeur adjoint. Les fonctions du Centre sont diverses : élaborer et animer des formations à l'intention des juges fédéraux, notamment une formation à l'éthique pour les juges nouveaux et expérimentés ; élaborer des programmes d'éducation et de formation pour le personnel des tribunaux, tels que ceux qui travaillent dans les bureaux des greffiers ; mener des travaux de recherche portant

sur les processus judiciaires et les promouvoir ; produire des publications et des manuels, gérer une bibliothèque de documents sur l'administration judiciaire, etc.

150. Les conseils judiciaires de circuit supervisent l'administration des tribunaux fédéraux situés dans les douze circuits. Le conseil judiciaire de chaque circuit se compose du juge principal du circuit, qui est le président, et d'un nombre égal de juges des cours d'appel et de juges des tribunaux de première instance. Chaque circuit utilise ses propres procédures de sélection des membres du conseil. Conformément à la loi, le nombre de membres du conseil, et la durée de leur mandat, est déterminé par un vote à la majorité des juges présents du circuit (titre 28 U.S.C. § 332 (a)). Chaque conseil judiciaire nomme un directeur de circuit, qui travaille en étroite collaboration avec le juge principal du circuit sur des questions administratives. Les conseils judiciaires ont le pouvoir général de superviser de nombreux aspects de la cour d'appel et du fonctionnement des tribunaux de district. En vertu du titre 28 U.S.C. §332(d)(1), le conseil judiciaire de circuit « doit prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour assurer une administration efficace et rapide de la justice à l'intérieur de son circuit. » À cet égard, la responsabilité quotidienne de l'administration judiciaire incombe en grande partie à chaque tribunal et ses juges, notamment celle de nommer son propre personnel de soutien et de gérer ses propres affaires. Chaque tribunal se voit confier un budget et une responsabilité administrative importante. Dans le système judiciaire fédéral, chaque tribunal est dirigé par un juge en chef qui examine les affaires et assume des responsabilités administratives relatives au fonctionnement de l'institution. Le juge principal est généralement le juge qui siège depuis le plus longtemps au tribunal.

Les juges fédéraux

151. Les juges de la Cour suprême, les juges des cours d'appel, les juges des tribunaux de district et les juges du Tribunal du commerce international sont nommés en vertu de l'article III de la Constitution. Ces juges, ou « juges visés à l'article III », sont nommés à vie. Il existe actuellement neuf juges de la Cour suprême, 179 postes de juges dans les cours d'appel, 667 postes de juges dans les tribunaux de district (plus dix postes temporaires de juges dans les tribunaux de district, pour un total de 677) et neuf postes de juge au Tribunal du commerce international. Il a été expliqué que le titulaire d'un poste temporaire de juge bénéficie d'un emploi à vie, mais que le poste de juge en lui-même n'est pas nécessairement pourvu lorsque le titulaire actuel meurt ou prend sa retraite.

152. Parmi les autres juges fédéraux, on compte notamment 349 postes de juges de faillite approuvés, 534 postes de juges d'instance approuvés, 35 postes de juge à temps partiel approuvés et 16 postes de juge approuvés à la Cour d'appel fédérale.

153. La loi (titre 28 U.S.C. §§ 45, 136 et 258) précise que les juges des tribunaux de district, des cours d'appel et du Tribunal du commerce international doivent être âgés de moins de 65 ans pour devenir juge principal. Ils peuvent siéger en tant que juge en chef pendant une durée maximale de sept ans et ne peuvent plus exercer cette fonction lorsqu'ils atteignent l'âge de 70 ans.

154. Les juges des cours d'appel, des tribunaux de district et du Tribunal du commerce international ont un emploi à vie au titre de la Constitution. Ils ne sont donc pas tenus de prendre leur retraite, quel que soit leur âge. Ils peuvent choisir, à titre volontaire, de se retirer du service « actif » en conservant l'intégralité de leur salaire s'ils sont âgés d'au moins 65 ans et satisfont à certaines conditions de durée de service. La plupart des juges visés à l'article III qui prennent leur retraite continuent d'examiner des affaires à temps plein ou partiel en tant qu'« anciens juge » sans rémunération supplémentaire. Les juges de faillite, les juges d'instance et les juges de la Cour d'appel fédérale retraités peuvent également être « rappelés » pour un service actif.

155. En mai 2016, on dénombrait 405 juges des tribunaux de district de sexe masculin et 201 juges des tribunaux de district de sexe féminin, à l'exclusion des anciens juges, 110 juges de cours d'appel de sexe masculin et 60 juges de cours d'appel de sexe féminin, à l'exclusion des anciens juges. En septembre 2014, on comptait 335 juges d'instance à temps plein de sexe masculin et 179 juges d'instance à temps plein de sexe féminin, 259 juges de faillite de sexe masculin et 114 juges de faillite de sexe féminin. (Il existe environ 12 000 juges de tribunaux d'État dans les tribunaux à compétence générale de 50 États.)

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

156. Tous les juges fédéraux sont nommés (non élus). Les juges visés à l'article III sont désignés par le Président des États-Unis d'Amérique. Ils doivent être confirmés par un vote majoritaire du Sénat. Dès qu'ils sont confirmés, ils sont nommés par le Président américain à leurs postes pour un mandat à vie.

157. Le principal critère de nomination à un poste de juge fédéral est un parcours professionnel et universitaire remarquable, un degré élevé d'intégrité et un tempérament correspondant à l'exercice de la fonction judiciaire fédérale. La loi précise qu'un juge de district ou d'un tribunal de circuit doit généralement résider dans le district ou le circuit pour lequel il est désigné (titres 28 U.S.C. § 134 et 28 U.S.C. § 44, respectivement). Il n'y a pas de méthode officielle de sélection des candidats aux nominations judiciaires, mais le processus de ces nominations a évolué au fil des années et prévoit désormais que le Président demande aux sénateurs, ou à tout autre haut responsable public du district dans lequel un poste de juge est vacant, d'obtenir des recommandations concernant des personnes qui résident dans ce district. Les vacances de postes de juge sont annoncées publiquement en ligne³⁴. (En ce qui concerne les postes de juge dans les tribunaux de circuit, le Président collabore également avec les sénateurs ou d'autres hauts responsables de l'État où la vacance de poste a été, ou sera, annoncée, étant entendu qu'il ne compte pas nécessairement sur ces responsables pour obtenir des recommandations.) Les sénateurs suivent différentes procédures pour soumettre des recommandations au Président. Certains créent des comités ou recherchent des recommandations auprès de personnes qui résident dans le district. Les personnes recommandées sont généralement des avocats éminents (qui pratiquent dans des cabinets d'avocats privés ou dans le service public), des juges de tribunaux fédéraux inférieurs, des juges de tribunaux d'État ou des professeurs de droit qui résident dans le district, ou le circuit, où siège le tribunal. Les noms sont ensuite soumis au Président. Le Bureau du Conseiller juridique de la Maison Blanche effectue une vérification préliminaire de ceux qui sont recommandés, examine, au besoin, les candidatures de façon plus approfondie avec les sénateurs puis retient un candidat. Celui-ci est alors tenu de remplir un questionnaire détaillé et de passer une série d'entretiens ; l'*Office of Legal Policy* du ministère de la Justice lit les écrits, discours et entretiens antérieurs du candidat et lance une enquête sur sa réputation professionnelle ; et le FBI mène une enquête complète sur les antécédents de l'individu. En outre, le *Standing Committee on the Federal Judiciary* de l'*American Bar Association* procède à une évaluation séparée des qualifications juridiques du candidat. Suite à ce processus, si le Président décide de nommer le candidat retenu, la Commission judiciaire du Sénat commence son propre processus de sélection, qui comprend également l'examen des conclusions de l'enquête menée par le FBI sur les antécédents du candidat. La Commission tient une audition publique de confirmation à laquelle le candidat est tenu d'être présent. Elle peut aussi demander à d'autres personnes de témoigner. La Commission vote ensuite sur l'opportunité de présenter la nomination au Sénat. Dès que le vote du Sénat confirme un candidat, le Président nomme la personne retenue.

158. L'EEG note que la procédure de nomination des juges visés à l'article III est entre les mains des hommes politiques puisque les nominations sont faites par les sénateurs de

³⁴ <http://www.uscourts.gov/judges-judgeships/judicial-vacancies>

l'État d'origine. Le processus est lancé par le Président, les recommandations sont formulées par des sénateurs et les nominations sont faites par le Président sous réserve de confirmation par le Sénat. L'EEG rappelle que la dimension politique de ce processus a déjà été mise en évidence dans le rapport d'évaluation du premier cycle du GRECO sur les États-Unis³⁵. L'EEG comprend que ce modèle constitutionnel est ancré dans des traditions profondes et qu'il mérite le respect. L'EEG a eu connaissance d'un exemple concret de l'influence très claire du politique, notamment de la possibilité pour le Sénat de bloquer une nomination du Président. L'équipe a pu en effet constater pendant sa visite sur place que le Sénat bloquait la nomination d'un juge de la Cour suprême depuis plusieurs mois. Cela étant, l'EEG note également que la procédure de nomination des juges visés à l'article III est loin d'être uniquement politique. L'intégrité des candidats et leur aptitude à la fonction sont examinées avec beaucoup d'attention et une très grande rigueur. Il y a tout lieu de penser que ceux qui sont désignés ou nommés sont tous des candidats qui présentent une intégrité sans failles, des compétences juridiques exceptionnelles et des aptitudes qui correspondent à tous égards à l'exercice de fonctions judiciaires. L'EEG a été également informée à plusieurs reprises lors de sa visite sur place que les juges, lorsqu'ils sont nommés, sont considérés, dans une large mesure, comme faisant preuve d'impartialité dans leurs actions. Il convient également de mentionner que le cadre fourni par la Constitution (par exemple l'emploi à vie), les lois et d'autres Règlements présente de solides garanties pour l'indépendance judiciaire et l'impartialité des juges aux États-Unis.

159. Les *juges de la Cour d'appel fédérale* sont nommés pour un mandat de 15 ans par le Président, sous réserve de la confirmation d'une majorité du Sénat. Le processus de nomination et de confirmation est similaire à celui des juges visés à l'article III. Un juge de la Cour d'appel fédérale qui a accompli son mandat légal de 15 ans est autorisé à continuer d'examiner des affaires en tant qu'ancien juge de la Cour.

160. Les *juges de faillite* sont nommés par les juges de circuit de la cour d'appel pour un mandat de 14 ans. Le processus de nomination impose la publication officielle de toutes les vacances de poste. Le conseil judiciaire du circuit peut désigner un comité de sélection, fondé sur le mérite, pour faciliter la sélection des candidats aux postes de juge de faillite. Ce comité, s'il est constitué, doit comprendre au moins trois membres dont un président. Si le conseil judiciaire décide de ne pas le constituer, les juges qui siègent au conseil judiciaire, ou un sous-comité des membres du Conseil, peuvent faire fonction de comité de sélection. Les membres du comité de sélection doivent être des résidents du circuit dans lequel la nomination doit être faite. Le processus de sélection doit être conforme aux règles et Règlements établis par la Conférence judiciaire³⁶. Le comité de sélection, fondé sur le mérite, doit préparer un rapport présentant les cinq à dix personnes qu'il considère comme les plus qualifiées pour le poste, et incluant des justifications écrites. Le conseil peut accepter une liste contenant moins de cinq noms dans des situations particulières. Après avoir examiné le rapport du comité de sélection, le conseil judiciaire examine les qualifications des candidats recommandés, conformément aux procédures qu'il a établies à cet effet. Ces procédures sont publiques³⁷. Le conseil judiciaire peut, à sa discrétion, accepter les conclusions contenues dans le rapport du comité. Il peut également constituer son propre comité d'examen, mener ses propres entretiens ou une enquête supplémentaire sur les qualifications des personnes recommandées. Au terme de son examen, le conseil judiciaire doit soumettre une liste d'au moins trois candidats à la cour d'appel. Le conseil doit sélectionner les candidats dans la liste présentée par le comité. Il peut cependant décider à la majorité de rejeter la première liste présentée. Si cette liste est rejetée, le comité doit soumettre une deuxième liste dans laquelle le conseil judiciaire doit sélectionner ses candidats. Si le

³⁵ Greco Eval I Rep (2003) 2, paragraphes 151 et 152

³⁶ Voir les Règlements de la Conférence judiciaire pour la sélection et la nomination des juges de faillite : <http://www.ca5.uscourts.gov/docs/default-source/default-document-library/qualif.pdf?sfvrsn=0>

³⁷ Cf. http://www.ca2.uscourts.gov/Docs/Appointment_Reappointment_bk_judges_dec29_2014.pdf. Par exemple, voir « les procédures de nomination et de renouvellement des juges de faillite de la Cour d'appel du deuxième circuit ».

conseil judiciaire choisit de ne pas constituer de comité pour l'aider dans le processus de sélection, le conseil lui-même, ou un sous-comité composé de ses membres, peut faire fonction de comité de sélection, fondé sur le mérite, et sélectionner les candidats parmi les postulants. Après avoir reçu la liste des candidats communiquée par le conseil judiciaire, la cour d'appel peut souhaiter effectuer une dernière série d'entretiens personnels avant de procéder à une sélection par vote à la majorité des juges de la cour d'appel de ce circuit.

161. Le nom de la personne retenue par la cour d'appel pour être désignée juge de faillite doit être soumis au directeur du bureau administratif, qui demande au FBI et aux autorités fiscales (Internal Revenue Service, IRS) des rapports d'enquête approfondie sur ses antécédents. Cependant, la cour d'appel peut se dispenser de l'obligation de présenter d'autres rapports sur les antécédents du candidat si celui-ci a déjà fait l'objet de tels rapports avant la nomination au poste de juge de faillite.

162. Un juge de faillite est nommé pour un mandat initial de 14 ans. La cour d'appel doit décider s'il convient ou non de renouveler un juge de faillite avant d'envisager d'autres candidats qualifiés pour le poste. Pour étayer sa décision, la cour d'appel prend en considération le parcours professionnel et la carrière du titulaire et vérifie que celui-ci a exercé les fonctions de juge de faillite conformément aux niveaux de performance élevés qui sont régulièrement atteints par ses pairs aux États-Unis. Si une majorité de juges de la cour d'appel vote pour renouveler le mandat du titulaire, le titulaire du poste doit être reconduit dans ses fonctions. Si une majorité de juges de la cour d'appel vote en faveur du non-renouvellement du mandat du titulaire, le titulaire n'est pas renouvelé.

163. Les *juges d'instance* sont des magistrats qui exercent dans les tribunaux de district et qui sont nommés par les juges de ces tribunaux par un vote à la majorité. Ils ont compétence sur des questions qui leur sont attribuées par la loi et qui leur sont également déléguées par les juges des tribunaux de district. Les juges d'instance exercent à temps plein dans le cadre d'un mandat de huit ans. Le nombre de postes de juge d'instance est déterminé par la Conférence judiciaire des États-Unis, qui s'appuie sur les recommandations émanant des tribunaux de district respectifs, des conseils judiciaires des circuits et du directeur du bureau administratif des tribunaux américains. Les tâches assignées aux juges d'instance par les juges des tribunaux de district peuvent varier considérablement d'un tribunal à l'autre. Les juges d'instance exercent des pouvoirs délégués par les juges des tribunaux de districts conformément à leur champ de compétence. En matière pénale, cette compétence se limite à certaines questions préalables au procès. Dans les affaires civiles, les juges d'instance font des médiations, président à toutes les étapes préalables au procès et, avec le consentement des parties, conduisent des procès.

164. Le processus de nomination des juges d'instance impose la publication officielle de toutes les vacances de poste et la sélection des candidats par un comité de sélection composé d'avocats et fondé sur le mérite. Avant la nomination ou le renouvellement d'un juge d'instance, le tribunal de district où siégera le magistrat doit constituer un comité de sélection fondé sur le mérite, qui sera entériné par un vote à la majorité des juges de district. Ce comité recommande au tribunal d'examiner les candidatures de personnes dont le caractère, l'expérience, l'aptitude et l'engagement à l'égalité de tous devant la loi les rendront aptes à l'exercice de la fonction de juge d'instance américain. Le comité doit être constitué par une ordonnance de la cour qui précise les noms des membres, s'ils sont avocats ou non, ainsi que la date d'effet de la nomination du comité. Une copie de l'ordonnance du tribunal portant nomination du comité de sélection doit être soumise au Directeur du Bureau administratif au moment où cette ordonnance prend effet et avant que le comité entreprenne une action quelconque. Dans le cas de la nomination d'un nouveau juge d'instance, la fonction du comité de sélection est d'identifier cinq membres du barreau qui sont les plus qualifiés pour être nommés juge d'instance par le tribunal. Dans le cas d'un renouvellement, le rôle du comité est d'évaluer la performance du juge d'instance titulaire et de recommander, ou non, le renouvellement de son mandat. Le

comité de sélection est nommé par un vote à la majorité des juges des tribunaux de district. Il doit comprendre au moins sept membres et être composé d'avocats et d'autres membres de la communauté. Le comité de sélection, fondé sur le mérite, fonctionne conformément aux règles et Règlements établis par la Conférence judiciaire. Après avoir reçu le rapport du comité de sélection, le tribunal examine les qualifications des personnes recommandées par ce comité. Le tribunal peut, à sa discrétion, accepter les conclusions contenues dans le rapport du comité. Il peut également mener une enquête supplémentaire sur les qualifications des personnes recommandées. Tous les juges de district doivent désigner, par un vote à la majorité, le candidat retenu pour le poste³⁸. Le tribunal doit évaluer périodiquement la performance des juges d'instance pendant leur mandat. Un an au plus tard avant l'expiration du mandat du juge d'instance, le tribunal doit se prononcer sur la question de son renouvellement. S'il décide de ne pas le renouveler, le tribunal doit en aviser le juge. S'il souhaite le prolonger, le tribunal doit à nouveau respecter les procédures de sélection au mérite susmentionnées. Si le tribunal décide de ne pas renouveler le mandat d'un juge d'instance, celui-ci ne peut plus se porter candidat au poste.

165. Le nom de la personne retenue pour le poste de juge d'instance doit être soumis au directeur du bureau administratif, qui demande au FBI et aux autorités fiscales (Internal Revenue Service, IRS) des rapports d'enquête approfondie sur ses antécédents.

166. L'EEG note que les juges de faillite et les juges d'instance sont nommés par des procédures très différentes de celles qui s'appliquent aux juges visés à l'article III. Ces procédures sont également très rigoureuses en termes de critères de sélection, de processus et de vérification des antécédents des candidats sélectionnés. Elles doivent être traitées entièrement dans le cadre du système judiciaire, c'est-à-dire par les structures constituées par les tribunaux et les juges, et ne semblent pas faire l'objet d'une influence politique quelconque. Par conséquent, l'EEG estime que le processus de nomination ne soulève pas d'objection particulière.

167. L'EEG est toutefois préoccupée par les conditions de service applicables aux juges d'instance par rapport à celles (dans une moindre mesure) qui sont applicables aux juges de faillite. En effet, les juges visés à l'article III sont protégés par la Constitution, qui prévoit un emploi à vie, une prérogative accordée dans l'intérêt de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'impartialité des juges et donc de la primauté du droit. Or un juge d'instance est nommé pour un mandat de huit ans et un juge de faillite pour un mandat de 14 ans. Pourtant, le juge d'instance et le juge de faillite exercent tous deux des aspects de la compétence du tribunal de district ès qualités (bien que ces pouvoirs soient plus limités que ceux des juges de tribunaux de district). L'EEG a appris que, dans la pratique, les juges d'instance et les juges de faillite dont le mandat prend fin sont presque toujours renouvelés. Au cours des dix dernières années, 454 juges ont sollicité un renouvellement, et seuls quatre d'entre eux n'ont pas été reconduits dans leurs fonctions. À cet égard, l'EEG a bien compris que ces chiffres n'indiquent pas combien de juges n'ont pas sollicité de renouvellement parce qu'ils ont fait l'objet de mauvaises appréciations ou parce qu'on leur a conseillé de ne pas se porter candidat, etc. Mais dans la mesure où la plupart sont reconduits dans leurs fonctions, l'EEG parvient encore moins à comprendre pourquoi ces juges ne devraient pas profiter d'un emploi à vie au bout d'un certain temps, puisque cette prérogative est une protection fondamentale de l'indépendance de l'ensemble des juges dans les normes internationales et dans la pratique du GRECO, tout comme dans la Constitution des Etats-Unis en ce qui concerne les juges visés à l'Article III. Dans ce contexte, il est aussi rappelé que le GRECO a établi une pratique en ce qui concerne ce qui est considéré comme étant une période raisonnable de probation avant que les juges ne soient nommés de façon permanente. L'EEG considère qu'il serait intéressant de connaître le nombre de magistrats et de juges de faillite qui ne cherchent pas à être reconduits et les raisons pour lesquelles ils ne

³⁸ Pour de plus amples informations sur ce point, voir les Règlements de la Conférence judiciaire pour la sélection et la nomination des juges d'instance:
http://www.wvsc.uscourts.gov/pdfs/Procedures_Appointment_Reappointment_MJ.pdf

cherchent pas à être reconduits ou déclinent un tel renouvellement de leurs fonctions. Cependant, le cœur même de ce problème est plutôt un principe, à savoir celui de la protection de l'indépendance de tous les juges. En conséquence, **le GRECO recommande que le pouvoir judiciaire examine comment le système de reconduite des juges d'instance et de faillite peut assurer l'indépendance judiciaire.**

168. Les autorités judiciaires n'ont pas le pouvoir de nommer un juge à une charge ou un tribunal de niveau supérieur. Chaque juge doit être nommé à une charge judiciaire particulière conformément à la description ci-dessus.

169. En ce qui concerne la *mobilité des juges*, les juges fédéraux sont affectés à un tribunal spécifique et n'ont pas le pouvoir d'examiner des affaires dans d'autres juridictions, sauf s'ils sont « désignés » pour le faire. Les juges en chef du circuit doivent autoriser les affectations « intra-circuit », c'est-à-dire donner la possibilité à des juges d'un circuit de siéger dans d'autres tribunaux de ce même circuit géographique (28 U.S.C. §§ 291-296). La Commission de la Conférence judiciaire sur les affectations « inter-circuit » aide le juge en chef à assumer cette responsabilité légale en traitant les demandes d'affectations « inter-circuit » et en actualisant des listes de juges qui sont prêts à accepter de telles affectations. Il existe plusieurs exemples typiques de situations dans lesquelles une affectation « inter-circuit » d'un juge peut être demandée, notamment l'affectation temporaire d'un juge pour aider un tribunal à absorber une charge de travail exceptionnellement lourde, la nécessité de remplacer un juge d'un tribunal après une récusation ou une assistance temporaire en raison de postes vacants. Cependant, l'EEG a été informée que, dans la pratique, les juges ne sont pas affectés à un autre district sans leur consentement.

170. Comme susmentionné, les *juges visés à l'article III* sont nommés à vie et ne peuvent être révoqués que par une mise en accusation (impeachment) et une condamnation par le Congrès pour « trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs ». Le processus de mise en accusation est ouvert au public. L'inculpation est prononcée par la Chambre des représentants et le magistrat est jugé et condamné par le Sénat. En vertu du titre 28 U.S.C. § 355, si la Conférence judiciaire détermine que la mise en accusation d'un juge peut être justifiée, elle doit « confirmer et transmettre la décision et le dossier de la procédure à la Chambre des représentants pour toute action qu'elle jugera nécessaire ». Depuis 1986, la Conférence judiciaire a engagé six procédures de mise en accusation contre des juges visés à l'article III pour des motifs aussi divers que l'évasion fiscale, le parjure, la sollicitation d'un pot-de-vin, l'agression sexuelle, la violence conjugale, et l'entrave à la justice.

171. Un *juge d'instance* peut être démis de ses fonctions par les juges du tribunal de district du district judiciaire où siège le magistrat, mais uniquement pour « incompétence, conduite répréhensible, négligence ou handicap physique ou mental », ou si la Conférence judiciaire détermine que les services fournis par le bureau du juge ne sont plus nécessaires. La révocation d'un juge d'instance ne peut avoir lieu que si une majorité de tous les juges du tribunal du district judiciaire où siège le magistrat est d'accord avec la décision. Avant qu'une mesure de révocation ne prenne effet, une spécification complète des chefs d'accusation doit être communiquée au juge d'instance, qui doit pouvoir bénéficier de la possibilité d'être entendu (28 U.S.C. § 631 (i)).

172. Un *juge de faillite* peut être démis de ses fonctions par le conseil judiciaire où siège le magistrat, mais uniquement pour « incompétence, conduite répréhensible, négligence ou handicap physique ou mental ». La révocation d'un juge de faillite ne peut avoir lieu que si une majorité de tous les juges du conseil judiciaire est d'accord avec la décision. Avant qu'une mesure de révocation ne prenne effet, une spécification complète des chefs d'accusation doit être communiquée au juge de faillite, qui doit pouvoir bénéficier de la possibilité d'être entendu. Voir 28 U.S.C. § 152 (e).

173. Les juges fédéraux perçoivent des salaires et bénéficient d'avantages qui sont fixés par le Congrès. Les salaires et les avantages sociaux des juges sont comparables à ceux dont bénéficient les membres du Congrès et d'autres hauts responsables du gouvernement. La Constitution prévoit que la rémunération d'un juge fédéral visé à l'article III ne peut pas être diminuée tant qu'ils restent en fonction. Les salaires des juges fédéraux ne varient pas selon la fonction occupée, l'ancienneté ou une évaluation périodique. En 2016, le salaire annuel brut au sein du système judiciaire était le suivant : Chief Justice (Cour suprême) 260 700 USD (... EUR), juges associés (Cour suprême) 249 300 USD (... EUR), juges de circuit (cour d'appel) 215 400 USD (... EUR), juges de district 203 100 USD (... EUR). Le salaire moyen des juges de faillite et des juges d'instance s'élevait à 186 852 USD (... EUR), soit un taux égal à 92 % du salaire d'un juge du tribunal de district (titres 28 U.S.C. § 153a et 28 U.S.C. § 634 (a) et B)). La rémunération des juges d'instance ne peut pas être diminuée tant qu'ils sont en fonction.

174. Les juges visés à l'Article III reçoivent un salaire à vie. Les juges fédéraux peuvent prétendre aux avantages sociaux qui sont accessibles à d'autres hauts responsables publics, tels que la possibilité de participer à des régimes d'assurance-maladie et d'assurance vie du gouvernement, et à un plan d'épargne retraite du gouvernement fédéral. Tous les juges fédéraux sont également couverts par des régimes de retraite (pension). Les juges ne bénéficient pas d'autres avantages spéciaux.

Gestion des affaires et procédure

175. Chaque tribunal où siègent plusieurs juges doit mettre en œuvre des procédures de répartition des affaires. Voir le titre 28 U.S.C. § 137 (à condition que l'activité d'un tribunal « soit répartie entre les juges, comme prévu par les règles et Règlements du tribunal »). Les méthodes courantes d'affectation des affaires dans les tribunaux (de district) de première instance sont l'affectation aléatoire, l'affectation par rotation, l'affectation par thème et l'affectation par secteur géographique du tribunal.

176. La plupart des tribunaux fédéraux de district et de faillite attribuent aléatoirement une affaire à un juge en particulier au moment où elle est déposée, et le juge en question a l'entière responsabilité de l'affaire jusqu'à ce qu'elle soit close. Les autorités indiquent que l'affectation aléatoire permet généralement d'assurer une répartition équitable des charges de travail et empêche la sélection d'un juge selon certains critères. Dans un système d'affectation par rotation, une période de temps est allouée à un ou des juges pendant laquelle toutes les affaires entrantes leur sont affectées. Certains tribunaux mettent en œuvre des systèmes d'affectation des affaires dans lesquels la partie civile du dossier est attribué aléatoirement alors que la partie pénale est attribuée par rotation. De tels systèmes permettent aux juges d'avoir du temps pour gérer les affaires civiles sans être gênés par les fréquentes interruptions liées aux affaires pénales. Les systèmes d'affectation des affaires par thème et par secteur géographique sont utilisés moins fréquemment, car ils ont tendance à créer des disparités de charge de travail et peuvent également conduire à des relations indûment étroites entre la magistrature et le barreau. Toutefois, les tribunaux utilisent souvent le thème de certaines affaires (recours en matière de sécurité sociale et pétitions de prisonniers, par exemple) pour déterminer les affectations à des juges d'instance. Le juge en chef du tribunal est chargé de la répartition des affaires conformément aux règles ou Règlements élaborés par le tribunal ou le conseil judiciaire. Voir le titre 28 U.S.C. § 137.

177. Chaque tribunal de district détermine la façon dont les juges d'instance seront utilisés pour attribuer les affaires. Voir le titre 28 U.S.C. § 636 (en ce qui concerne l'attribution des affaires à des juges d'instance). De nombreux tribunaux de district précisent dans les règles ou règlements locaux que certaines questions (par exemple, toutes les requêtes préalables au procès, requêtes en divulgation ou conférences de règlement) seront renvoyées automatiquement à un juge d'instance.

178. Dans les cours d'appel, les affaires sont normalement attribuées par tirage au sort à des collèges de trois juges. De nombreux tribunaux ont également mis en place des procédures spéciales pour réaffecter les affaires dans lesquelles un juge est récusé (dessaisi), pour confier toutes les affaires connexes à un même juge ou collègue, et pour procéder à une affectation spéciale des affaires inhabituelles et prolongées. Ces procédures spéciales sont généralement décrites dans les Règlements internes des tribunaux. L'affectation d'affaires à des juges est également soumise aux dispositions de la loi et du Code de conduite relatives à la récusation. Sauf dans les cas où un juge s'exclut lui-même et où un plaideur demande qu'un juge soit dessaisi d'une affaire (« récusation », examinée plus loin), il est impossible de révoquer un juge sur la base d'une affaire particulière.

179. Toutes les affaires doivent être traitées aussi rapidement que possible. La loi sur le traitement accéléré des affaires (Speedy Trial Act) de 1974 fixe des délais particuliers pour l'instruction et le règlement des affaires pénales dans les tribunaux de district. Voir le titre 18 U.S.C. §§ 3161-3174. En conséquence, les tribunaux doivent donner au calendrier des affaires pénales une priorité plus élevée que celui des affaires civiles. En moyenne, les tribunaux sont en mesure de statuer sur la plupart des affaires civiles en moins d'un an. En outre, afin d'éviter les frais et les délais liés à un procès, les juges encouragent souvent les parties à parvenir à un accord pour régler leur litige.

180. Le processus de recours prévu par la loi sur la conduite judiciaire et l'invalidité (Judicial Conduct and Disability Act) vise les retards injustifiés qui se produisent dans des circonstances inhabituelles, par exemple, eu égard à des allégations portées contre un juge qui aurait un motif illégitime de retarder une décision particulière ou qui aurait l'habitude de traiter avec retard un nombre important d'affaires sans rapport entre elles. Sauf dans certains cas très limités, chaque étape du processus judiciaire fédéral est ouverte au public. Un citoyen qui souhaite observer un tribunal en séance peut se rendre au tribunal fédéral et assister à toute la procédure. Toute personne peut examiner le dossier et les documents relatifs à une affaire en se rendant au bureau du greffier du tribunal et demander d'examiner ou de copier le dossier approprié. Les horaires, rôles, jugements, avis et mémoires des tribunaux sont publiés officiellement en format électronique sur l'Internet. Les ordonnances et avis des tribunaux sont des documents d'archives publiques. La loi sur le gouvernement électronique (E-Government Act) de 2002 (Pub. L. n ° 107-347) indique en outre que chaque tribunal doit publier une version en texte intégral de ses avis sur son site Internet public. Les registres de la Cour sont également disponibles par le biais du système PACER d'accès du public aux documents judiciaires électroniques (Public Access to Court Electronic Records) : www.pacer.gov.

181. La règle principale du droit d'accès du public aux procédures judiciaires découle en partie du premier amendement de la Constitution et en partie de la tradition judiciaire et de la common law. Dans certains cas, le public ne peut pas avoir accès aux dossiers et procédures judiciaires (par manque de place dans la salle d'audience, pour des raisons de sécurité ou de confidentialité, etc.). Enfin, certains documents peuvent être placés sous scellés par le juge (par exemple, les dossiers confidentiels de nature commerciale, certains rapports sur l'application de la loi, des dossiers concernant des mineurs et des questions de sécurité nationale). En raison de l'implication du Premier Amendement, les affaires ne peuvent être scellées que si certains critères bien établis sont remplis et seulement dans la mesure nécessaire à la protection de l'intérêt.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

182. Les principes éthiques sont guidés par des normes générales inscrites dans la Constitution ainsi que des dispositions juridiques établies dans les lois, telles que le titre 28 U.S.C. § 455 sur les conflits d'intérêts et la récusation et à la loi sur l'éthique du gouvernement (titre 5 U.S.C.), qui s'appliquent aux responsables, notamment les juges, par exemple en ce qui concerne l'acceptation de cadeaux. En outre, les juges fédéraux sont soumis à un Code de conduite des juges des États-Unis (*Code of Conduct for United*

States Judges), qui est un corpus de principes et de directives adoptés par la Conférence judiciaire. Le Code de conduite (et les avis consultatifs qui l'interprètent) donne des indications aux juges (et au personnel judiciaire) sur des questions telles que l'intégrité et l'indépendance du système judiciaire, la diligence et l'impartialité judiciaires, les activités extrajudiciaires admissibles et la façon d'éviter toute irrégularité ou apparence d'irrégularité. Cet instrument, qui contient près de 20 pages, se compose de cinq « canons », selon ce qui suit :

- canon 1 : Un juge doit faire respecter l'intégrité et l'indépendance de la magistrature;
- canon 2 : Un juge doit éviter toute irrégularité ou apparence d'irrégularité dans toutes ses activités ;
- canon 3 : Un juge doit exercer les fonctions de sa charge de façon équitable, impartiale et avec diligence ;
- canon 4 : Un juge peut s'engager dans des activités extrajudiciaires qui sont compatibles avec les obligations de sa charge ;
- canon 5 : Un juge doit s'abstenir de toute activité politique.

183. Le Code, élaboré par la Conférence judiciaire, a été adopté en 1973. Le Code original de conduite des juges s'inspire du Code de déontologie judiciaire de l'American Bar Association. La Conférence judiciaire a continué d'examiner et de réviser le Code, tel qu'indiqué dans son introduction, et le Code a été révisé pour la dernière fois en 2014. Chaque canon du Code est complété par un commentaire. Le texte intégral du Code de conduite est mis à la disposition du public sur le site officiel du pouvoir judiciaire fédéral³⁹.

184. L'EEG note que les cinq canons du Code de conduite pour les juges des États-Unis sont complétés par des commentaires. L'ensemble du document soutient la comparaison avec d'autres codes équivalents (notamment les principes de Bangalore). Il est constamment réexaminé et mis à jour en cas de besoin (le plus récemment en 2014). Il est par ailleurs systématiquement complété par des avis consultatifs du Comité du Code de conduite.

185. L'EEG note également que le Code de conduite ne s'applique pas en tant que tel aux juges de la Cour suprême. Cependant, le titre 28 U.S.C. § 455 s'applique à eux et son énoncé est très semblable aux principaux éléments du Code de conduite (les juges de la Cour Suprême se soumettent aussi à des obligations de déclaration, règles concernant les cadeaux, et restrictions sur les rémunérations extérieures détaillées). Les juges utilisent le Code comme un guide et ils peuvent demander, et demandent, des avis au Comité du code de conduite. Les autorités en réfèrent également au Rapport de fin d'année sur le pouvoir judiciaire fédéral du Chief Justice, qui fournit plus d'informations sur la façon dont les juges de la Cour Suprême adressent les questions d'éthique⁴⁰, expliquant que tous les membres de la Cour doivent se référer au Code de conduite lorsqu'ils cherchent à connaître leurs obligations en termes d'éthique. Le Code est le point de départ est une source clé d'orientation en terme d'éthique pour les juges de la Cour Suprême ainsi que pour leurs collègues des cours inférieures, en complément des opinions légales sur l'éthique, des traités et des autres sources. Cela étant, le Code a été adopté pour le bénéfice des juges fédéraux de cours inférieures. L'EEG est d'avis qu'il serait utile que l'adhésion des juges de la Cour suprême au Code de conduite, qui a été adopté par la Conférence judiciaire (qui est présidée par le Chief Justice, qui est aussi le Président de la Cour suprême) soit plus formalisée, afin qu'on puisse voir qu'ils jouent un rôle de chef de file en la matière et qu'ils soulignent l'importance du Code de conduite pour les autres juges. Pour cette raison, **le GRECO recommande que les juges de la Cour Suprême soient invités à adopter le Code de conduite des juges des États-Unis où à déclarer qu'ils se considèrent comme y étant liés.**

³⁹ <http://www.uscourts.gov/judges-judgeships/code-conduct-united-states-judges>

⁴⁰ <https://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/year-endreports.aspx>

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

186. Les juges sont autorisés, à détenir des intérêts financiers, mais sont tenus de se récuser dans toute affaire dans laquelle ils ont un intérêt financier. En outre, le Code de conduite, au canon 4D.1, limite encore davantage leurs activités commerciales et financières, et prévoit, dans ses grandes lignes, ce qui suit : « Un juge peut détenir et gérer des placements, y compris immobiliers, et s'engager dans une autre activité rémunératrice, mais doit s'abstenir de tout arrangement commercial et financier qui exploite la position judiciaire ou implique que le juge effectue des transactions fréquentes ou entretienne des relations commerciales continues avec des avocats ou d'autres personnes susceptibles de comparaître devant le tribunal où siège le juge. »

187. La loi sur l'éthique dans le gouvernement, titre 5 U.S.C. App. §§ 501 à 505, interdit aux juges d'accepter une rémunération hors salaire et de se livrer à des activités extrajudiciaires, à quelques exceptions près. La Conférence judiciaire a élaboré des règles à cet égard. Les Règlements de la Conférence judiciaire sur les revenus hors salaires, les honoraires et l'emploi sont disponibles en ligne⁴¹. En outre, le canon 4 du Code de conduite limite les possibilités des juges d'accepter certains types de nominations gouvernementales (canon 4G), d'être membres de conseils d'administration sans but lucratif (canon 4B), et de se livrer à d'autres activités financières et commerciales (canon 4D). Il est par ailleurs interdit aux juges de pratiquer le droit en vertu du canon 4A(5) du Code de conduite et de la loi (*voir* titre 28 U.S.C. § 454). Le Code de conduite leur interdit également de jouer le rôle d'arbitre ou de médiateur en dehors du tribunal.

188. Les règles d'éthique professionnelle des avocats, ainsi que le Code de conduite des juges ont tous deux pour objet de limiter la possibilité qu'a un ancien juge de se livrer à la pratique du droit après être parti à la retraite ou avoir démissionné de ses fonctions judiciaires. Ces limites sont examinées plus en détail dans plusieurs avis consultatifs publiés. Voir, par exemple, n° 84 (« Continuer à travailler après la cessation de la fonction judiciaire »), n° 70 (« Disqualification lorsqu'un ancien juge fait office d'avocat »), n° 72 (« Utilisation du titre 'juge' par d'anciens juges ») et n° 113 (« Obligations éthiques des juges de faillite et d'instance susceptibles d'être rappelés »). Ces avis consultatifs, publiés par le Comité de la Conférence judiciaire chargés des codes de conduite, sont accessibles au public⁴².

Récusation et retrait

189. La récusation judiciaire (souvent aussi dénommée « disqualification ») est régie par deux lois : les titres 28 U.S.C. § 144 et 28 U.S.C. § 455(a). La section 144 permet à une partie de déposer une déclaration sous serment pour tenter d'établir qu'un juge du tribunal de district fait preuve d'un parti pris ou de préjugés personnels. La section 455(a), qui s'applique à tous les juges fédéraux et les juges, y compris ceux de la Cour suprême, est de portée plus large et vise l'apparence d'impartialité et d'autres catégories de disqualification. Il s'agit de la principale loi régissant les conflits d'intérêts judiciaires et la récusation dans des affaires. Le libellé de la section 455 se retrouve dans le canon 3C du Code de conduite. La section 455 et le canon 3C présentent cinq situations spécifiques dans lesquelles la récusation d'un juge est obligatoire et dans lesquelles les parties ne peuvent pas l'éviter. Les cinq cas de récusation obligatoires sont les suivantes : 1) lorsque le juge fait preuve de parti pris à l'égard d'une partie ou a une connaissance personnelle de faits en litige ; 2) le juge ou un avocat avec lequel le juge a précédemment exercé le droit, a servi d'avocat dans le litige, ou le juge ou l'avocat a été un témoin important en l'espèce ; 3) le juge, le conjoint du juge ou un enfant mineur a des intérêts financiers dans l'objet en litige ou dans une partie, ou tout autre intérêt qui

⁴¹ <http://www.uscourts.gov/rules-policies/judiciary-policies/code-conduct/outside-earned-income-honoraria-and-employment>

⁴² <http://www.uscourts.gov/file/1903/download>

pourrait être sensiblement affecté par l'issue de l'instance ; 4) le juge, le conjoint du juge ou un proche parent est une partie, un avocat, un témoin, ou a un intérêt qui pourrait être sensiblement affecté par l'issue de l'instance ; ou 5) le juge a occupé précédemment un emploi gouvernemental et a participé en tant que juge, avocat, conseiller ou témoin important concernant l'instance ou a exprimé un avis concernant le bien-fondé de l'affaire en litige.

190. Outre les cinq situations de récusation obligatoires spécifiques, la section 455 et le canon 3C prévoient également une obligation de récusation générale obligatoire à chaque fois que l'impartialité du juge peut être raisonnablement mise en doute. Le critère permettant de déterminer la récusation en vertu de ce principe est basé sur une détermination objective. La question n'est pas de savoir si le juge estime qu'il y a un problème d'impartialité, mais plutôt de savoir si un observateur objectif, ou « personne raisonnable » pourrait raisonnablement remettre en question l'impartialité du juge.

191. Un juge qui est récusé au titre de cette norme d'impartialité a la possibilité d'utiliser la procédure de « renvoi » et d'obtenir des dérogations auprès des parties afin de conserver l'affaire. Le processus de renvoi est transparent ; il est conçu pour éviter aux parties de rejeter, sous la pression, la décision d'un juge de se récuser. Le juge est tenu de verser au dossier le motif de la récusation. Puis les parties et leurs avocats doivent avoir la possibilité de se concerter en l'absence du juge. Si toutes les parties et les avocats conviennent par écrit ou dans le dossier que cette récusation n'est pas nécessaire, alors le juge peut continuer à instruire l'affaire. Cette procédure ne s'applique pas, cependant, aux cinq cas de récusation obligatoire susmentionnés.

192. Les autorités soulignent que les lois qui régissent la récusation et le Code de conduite sont au cœur d'un cadre plus large que le pouvoir judiciaire a mis au point pour identifier et résoudre les conflits judiciaires avant qu'ils ne surgissent. Le pouvoir judiciaire, qui a déployé beaucoup d'efforts pour promouvoir la transparence et fournir de multiples points de contrôle dans le processus de récusation lui-même, a adopté un certain nombre de mécanismes qui complètent les critères de récusation du Code et des lois.

193. Quant à la façon dont le système préventif est appliqué dans la pratique, les autorités américaines ont précisé que l'action combinée de plusieurs garanties institutionnelles permet aux juges de disposer des outils dont ils ont besoin pour se conformer aux lois régissant la récusation et le Code de conduite. Elles ont indiqué également que le juge qui a de vrais conflits (d'intérêt) ou dont l'impartialité peut être raisonnablement mise en doute dans une affaire donnée n'examine pas cette affaire. Lesdites garanties sont notamment : l'attribution aléatoire des affaires, le fait que le juge ait l'obligation, au début d'une affaire, d'évaluer si une récusation est nécessaire, et le fait que la Conférence judiciaire exige que tous les juges utilisent un système électronique de détection des conflits qui répertorie tous les intérêts financiers qui exigeraient une récusation. Le programme compare la liste de récusation d'un juge avec les informations figurant dans chaque dossier. Les autorités judiciaires devraient être félicitées pour ces dispositions.

Cadeaux

194. La loi sur l'éthique dans le gouvernement (titre 5 U.S.C. §§ 7351 et 7353) interdit aux responsables gouvernementaux, notamment les juges, de solliciter ou d'accepter des cadeaux, à quelques exceptions près (comme le remboursement des voyages pour participer à des activités relatives à l'amélioration du système juridique ou à l'administration de la justice). En outre, la Conférence judiciaire a élaboré des règles s'appliquant aux juges concernant l'acceptation de cadeaux. Ces règles indiquent ce qui suit : « Un magistrat ou un agent judiciaire ne doit pas solliciter de cadeaux auprès d'une personne qui recherche une action officielle ou est en relation professionnelle avec le tribunal, ou auprès de toute autre entité dont s'occupe ledit magistrat ou agent judiciaire, ou encore de toute autre personne dont les intérêts peuvent être considérablement

affectés par l'exécution ou la non-exécution des fonctions officielles dudit magistrat ou agent judiciaire ». Les règles définissent les cadeaux de la façon suivante : « gratifications, faveurs, remises, divertissements, actes d'hospitalité, prêts, indulgences ou tout autre élément ayant une valeur monétaire ». Les Règles de la Conférence judiciaire relatifs aux cadeaux sont accessibles en ligne⁴³.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

195. Il est interdit aux juges de communiquer « ex parte » au sujet des affaires. Cette question est examinée en détail au canon 3A(4) du Code de conduite des juges, qui prévoit ce qui suit : « *Un juge doit accorder à toute personne qui a un intérêt juridique dans une procédure et à l'avocat de cette personne, le plein droit d'être entendu conformément à la loi. Sauf dans les cas indiqués ci-après, un juge ne doit pas établir, autoriser, ou envisager des communications ex parte ou envisager d'autres communications portant sur une affaire en cours ou imminente en l'absence des parties ou de leurs avocats. Si un juge reçoit une communication ex parte non autorisée portant sur le fond d'une affaire, le juge doit rapidement aviser les parties de l'objet de la communication et leur donner la possibilité de répondre si elles le demandent. Le juge peut : a) établir, autoriser, ou envisager des communications ex parte, tel qu'autorisé par la loi ; b) lorsque les circonstances l'exigent, autoriser une communication ex parte à des fins de planification, pour des raisons administratives, ou dans des cas d'urgence, mais seulement si la communication ex parte ne traite pas de questions de fond et si le juge estime raisonnablement qu'aucune partie n'obtiendra un avantage tactique, substantiel ou procédural de ladite communication ; c) obtenir l'avis écrit d'un expert désintéressé sur la loi, mais uniquement après avoir informé à l'avance les parties de cette consultation et de son objet et donné aux parties la possibilité raisonnable de contester et de répondre à cette information et à l'avis reçu ; ou d) avec leur consentement, se concerter séparément avec les parties et leurs avocats dans un effort de médiation ou en vue de régler les questions en suspens ».*

196. En ce qui concerne l'utilisation d'informations confidentielles, le canon 2 du Code de conduite interdit à un juge d'utiliser la fonction judiciaire au profit de ses intérêts (ou de ceux de quelqu'un d'autre). Le canon 3A (6) du Code de conduite interdit généralement à un juge de faire des commentaires publics sur le bien-fondé d'une affaire en cours ou imminente jugée devant un tribunal. Le canon 4D (5) prévoit que les juges ne doivent pas divulguer ou utiliser d'informations non publiques acquises dans le cadre judiciaire à des fins sans rapport avec leurs fonctions officielles de juge. En outre, la loi STOCK énonce qu'il est interdit à des juges et d'autres responsables du gouvernement d'utiliser des informations non publiques provenant de leur position ou acquise dans l'exercice de leurs responsabilités officielles en vue d'en tirer un profit privé.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

197. La loi sur l'éthique dans le gouvernement (EGA) énonce que les juges fédéraux (ainsi que les membres du Congrès et les hauts responsables du pouvoir exécutif, y compris les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice) doivent communiquer chaque année des informations financières les concernant (déclarations d'actifs). Les obligations pertinentes figurent au titre 1 de cette loi, qui a été expliquée dans le chapitre consacré aux membres du Congrès.

198. Les déclarations doivent être déposées chaque année et le rapport annuel doit couvrir l'année civile antérieure. La loi exige que les rapports initiaux et finaux soient déposés au plus tard 30 jours avant d'entrer en fonction. Les nouveaux déclarants et les déclarants qui quittent leurs fonctions doivent communiquer ces informations et déposer leurs rapports dans les délais fixés, en fonction de leurs dates de début et de fin d'activité, respectivement. En outre, les juges visés à l'article III sont tenus de soumettre

⁴³ <http://www.uscourts.gov/rules-policies/judiciary-policies/code-conduct/judicial-conference-regulations-gifts>

des déclarations dès le processus de candidature, car leurs nominations dépendent de l'avis et du consentement du Sénat. Ces rapports sont classés dans un délai de cinq jours à compter de l'annonce de la nomination par le Président du Sénat. Les juges de faillite et d'instance déposent des déclarations initiales dans un délai de trente jours à compter de leur nomination ou de la réception de l'avis concernant l'obligation de déposer leur déclaration de situation financière, la date la plus tardive étant retenue. Les rapports finaux de toutes les catégories de déclarants sont dus dans un délai de trente jours à compter de leur dernière date de service, ou de trente jours à compter de la réception de l'avis concernant l'obligation de déposer une déclaration de situation financière, la date la plus tardive étant retenue. La déclaration annuelle d'un juge doit être envoyée à la Conférence judiciaire qui délègue ses pouvoirs à sa commission chargée des déclarations financières.

199. Le Comité chargé des déclarations financières fournit des copies des déclarations de situation financière lorsque les procédures de demande sont respectées conformément à la loi sur l'éthique dans le gouvernement. La personne qui demande une copie d'une déclaration de situation financière doit indiquer le nom de la personne dont la situation financière est demandée, ainsi que son nom et son adresse postale, et si elle cherche à obtenir la déclaration pour elle-même ou une autre personne. La plupart des déclarations sont envoyées par la poste aux demandeurs, mais elles peuvent être consultées ou récupérées au Bureau du Comité (Loi sur l'éthique dans le gouvernement, telle que modifiée, titre 5 U.S.C. app. 4 § 105(b), et Règlements de la Conférence judiciaire promulgués en vertu de ce pouvoir).

200. Outre l'obligation de déclaration susmentionnée, la Conférence judiciaire exige que tous les juges utilisent un système électronique de détection des conflits pour qu'ils n'oublient pas, par inadvertance, de se récuser en raison des intérêts financiers qu'ils pourraient avoir dans une partie. En vertu de cette politique obligatoire, chaque juge doit dresser une liste des intérêts financiers pouvant déclencher une récusation. Le logiciel de détection des conflits est utilisé pour comparer la liste de récusation d'un juge avec les renseignements enregistrés pour chaque affaire. Le système détecte les conflits financiers potentiels, ce qui permet au juge de refuser une affaire ou, si elle lui a été attribuée, de la récuser si nécessaire. Dès qu'une affaire est attribuée, un juge a l'obligation constante, en vertu de la loi sur la récusation et le Code de conduite, d'évaluer et de suivre l'affaire afin de signaler une récusation possible. Les listes établies par les juges ne sont pas rendues publiques.

Supervision et application

201. La loi sur la conduite judiciaire et l'invalidité est le principal mécanisme de sanctions non pénales applicable aux juges dans l'exercice de leur fonction. En vertu de cette loi (titre 28 U.S.C. §§ 351-364), toute personne qui estime que le juge a une « conduite préjudiciable à l'administration efficace et rapide de l'activité des tribunaux », ou que le juge ne peut pas remplir toutes les fonctions qui incombent à sa charge en raison d'une incapacité physique ou mentale, peut déposer une plainte auprès du greffier de la cour d'appel du circuit où le juge siège. En outre, les violations des Règlements de la Conférence des juges sur les cadeaux et des Règlements sur les revenus hors salaire, les honoraires et l'emploi, peuvent être traitées dans le cadre du processus de recours judiciaire découlant de la loi sur la conduite judiciaire et l'invalidité.

202. La Conférence judiciaire a publié les Règles relatives aux procédures de conduite judiciaire et d'invalidité judiciaire qui décrivent en détail les procédures permettant d'accepter, d'instruire et de juger des plaintes déposées contre des juges en vertu de la loi sur la conduite judiciaire et l'invalidité. Outre ces dispositions, un petit guide intitulé « Déposer une plainte pour inconduite judiciaire ou invalidité judiciaire contre un juge

fédéral » est publié sur le site internet public de la justice ⁴⁴ et sur les sites internet publics des tribunaux.

203. Les juges en chef des cours d'appel sont autorisés à rejeter les plaintes si celles-ci ne correspondent pas à un comportement répondant à la définition légale d'inconduite ou d'invalidité, si elles portent sur le bien-fondé d'une décision judiciaire ou si elles sont futiles. Les juges en chef peuvent également rejeter des plaintes si des mesures correctives ont été prises ou si des circonstances font qu'il n'est plus nécessaire de prendre d'autres mesures. S'il ne rejette pas la plainte, le juge en chef doit nommer un comité d'enquête spécial composé de juges pour examiner les allégations et préparer un rapport écrit et des recommandations pour le conseil judiciaire du circuit. Après avoir examiné le rapport du comité spécial, le conseil est habilité à continuer d'enquêter sur les allégations ou à prendre des mesures appropriées, notamment : 1) demander que le juge prenne sa retraite volontairement ; 2) attester de l'incapacité du juge (et donc créer un poste vacant au tribunal) ; 3) ordonner qu'aucune autre affaire ne soit attribuée au juge pendant une période temporaire ; 4) infliger un blâme public ou privé au juge ; ou 5) prendre toute autre mesure, le cas échéant.

204. L'EEG a été informée que la branche judiciaire recueille et publie des informations statistiques sur les plaintes déposées en vertu de la loi sur la conduite judiciaire et l'invalidité, notamment des informations sur le nombre de plaintes déposées, d'enquêtes menées et leurs résultats. Durant la période de cinq ans qui s'est écoulée entre 2010 à 2014, 13 plaintes déposées contre des juges fédéraux ont été renvoyées à des comités d'enquête spéciaux conformément à la procédure légale prévue dans la loi sur la conduite judiciaire et l'invalidité⁴⁵. Le rapport annuel sur les plaintes déposées et les mesures prises en vertu du titre 28 U.S.C. §§ 351-64 est publié en ligne⁴⁶.

205. En outre, en vertu de la loi sur l'éthique dans le gouvernement, titre 5 U.S.C. App. § 504 (a), le Procureur général des États-Unis peut engager une action civile contre un juge qui viole les dispositions légales concernant les revenus hors salaire et un emploi extrajudiciaire, et le tribunal dans laquelle l'action est engagée peut infliger des sanctions civiles au juge (ce qui n'a jamais été fait).

206. En ce qui concerne les procédures pénales, il faut noter que les juges ne bénéficient d'aucune immunité de poursuites pénales. Le Service de l'intégrité publique de la division pénale du ministère de la Justice a compétence principale pour enquêter et poursuivre des juges fédéraux en raison des problèmes qui pourraient apparaître si le Bureau du Procureur des États-Unis devait enquêter sur une allégation d'acte répréhensible commis par un juge devant lequel ledit Bureau comparait à intervalles réguliers. À cet égard, s'il apparaît, dans le cadre du processus de recours découlant de la loi sur la conduite judiciaire et l'invalidité, qu'une violation pénale a pu avoir été commise par un juge, l'affaire doit être renvoyée au ministère de la Justice pour d'éventuelles poursuites pénales.

207. S'il détermine qu'un juge visé à l'article III a peut-être commis des actes répréhensibles, ou qu'une plainte non pénale ne peut pas être traitée par ses soins, le Conseil judiciaire doit soumettre la question à la Conférence judiciaire, qui peut voter son renvoi au Congrès pour une procédure éventuelle de mise en accusation et de révocation. En vertu du titre 28 U.S.C. § 355, si elle détermine que la mise en accusation d'un juge peut être justifiée, la Conférence judiciaire doit « confirmer et transmettre la décision et le dossier de la procédure à la Chambre des représentants pour toute action

⁴⁴ <http://www.uscourts.gov/judges-judgeships/judicial-conduct-disability>

⁴⁵ Les autorités indiquent que ces 13 plaintes étaient assorties d'allégations pour : agression sexuelle, parti pris contre un avocat ou un justiciable, abus de pouvoir pour faire avancer les intérêts privés d'une autre personne, communications ex parte de nature irrégulière, mauvaise utilisation de fonds publics, appartenance à un club privé discriminatoire, et handicap empêchant un juge de remplir des fonctions judiciaires. Sur les 13 questions, huit ont été finalement rejetées, tandis que cinq ont donné lieu à une certaine forme de sanction contre le juge concerné.

⁴⁶ <http://www.uscourts.gov/statistics/table/s-22/judicial-business/2014/09/30>

qu'elle jugera nécessaire ». Depuis 1986, la Conférence judiciaire a engagé six procédures de mise en examen contre des juges visés à l'article III (voir plus haut).

208. L'EEG estime que le dispositif de dépôt de plaintes contre les juges prévu par la loi de 1980 sur la conduite judiciaire et l'invalidité, qui est appuyé par les règles concernant les procédures relatives à la conduite judiciaire et à l'invalidité et les commentaires sur ces règles, constitue une base solide pour un mécanisme de recours contre des juges. Toute personne a le droit de déposer une plainte et le juge principal du circuit peut engager une procédure disciplinaire *ex proprio motu*. Dans le premier cas, une plainte est traitée par le juge en chef du circuit, qui peut constituer un comité spécial pour enquêter. Le rapport est rédigé pour le conseil judiciaire, qui prend la décision finale. Le Comité sur la Conduite Judiciaire et l'Invalidité (Committee on Judicial Conduct and Disability) a le droit d'examiner le rapport. Le résultat est rendu public. Lorsque le comportement répréhensible est identifié, le juge peut être poursuivi comme tout autre citoyen. En ce qui concerne les juges visés à l'article III, la Conférence judiciaire peut renvoyer l'affaire à la Chambre des représentants. Il s'agit d'un système adéquat et le sentiment général selon lequel les juges fédéraux américains font preuve d'un comportement éthique et moral sans faille, souligné par divers représentants de la société civile, est corroboré par les chiffres qui indiquent que très peu de juges font l'objet d'une procédure de dépôt de plaintes.

209. Cela étant, l'EEG ne peut ignorer le fait que plus de 99% des 1100 plaintes déposées chaque année à l'encontre de juges fédéraux sont abandonnées car manifestement sans fondement. Les autorités reconnaissent que la procédure de dépôt de plainte est confidentielle, avec des exceptions limitées, mais notent également que chaque plainte, à moins qu'elle ne soit retirée, mène à la rédaction d'une notification publique détaillant les raisons de l'abandon ou de toute autre action. Les autorités indiquent également que le haut taux d'abandon des plaintes est dû au fait que la plupart de celles-ci sont soit liées aux mérites d'une affaire (raison qui n'est pas prévue par les règles disciplinaires), soit futiles. Pour cette raison, les décisions ne dévoilent généralement pas le nom du plaignant ou du juge visé. Cependant, les décisions finales peuvent être consultées au bureau du greffier du circuit local concerné et sur le site internet de cette cour. Les autorités américaines affirment que toutes les décisions prises par le Comité sur la Conduite Judiciaire et l'Invalidité sont disponibles sur le site www.uscourts.gov et auprès du bureau du greffier du circuit local concerné.

Application des déclarations de patrimoine

210. Les déclarants doivent utiliser un logiciel pour compléter leurs déclarations, qui comprend des ressources pédagogiques ainsi qu'une fonction de vérification qui peut leur signaler qu'une entrée est incomplète. Le Comité chargé des déclarations financières examine les déclarations déposées par les juges, d'autres magistrats et les agents judiciaires, conformément à la loi sur l'éthique dans le gouvernement. Neuf agents permanents et cinq agents temporaires effectuent une comparaison d'une année sur l'autre des rapports annuels et notent tout élément susceptible de poser un problème, tel qu'une position sans information sur l'actif correspondant. Si une erreur potentielle est relevée, un courrier est adressé au déclarant demandant que la déclaration soit revue et mise à jour comme il convient. De par l'autorité qui lui a été déléguée par la Conférence judiciaire, le Comité gère les pénalités pour les déclarations en retard et contacte les déclarants s'il a des questions concernant les déclarations. Si le Comité ne reçoit pas de réponse satisfaisante du déclarant, la question peut être renvoyée à la Conférence judiciaire pour qu'elle prenne des mesures. L'EEG a été informée qu'un tel renvoi est extrêmement rare et qu'une interaction avec les membres ou le personnel du Comité règle presque toujours le problème soulevé. Enfin, la Conférence judiciaire peut renvoyer une affaire au Procureur général (ministère de la Justice) pour examen et action. Il peut notamment décider d'intenter des actions civiles et pénales contre les déclarants qui ne déposent pas leur déclaration ou dont la déclaration est incomplète.

211. Les sanctions sont des sanctions administratives pécuniaires infligées en cas de dépôt tardif de la déclaration de patrimoine (200 USD, 178 EUR), des sanctions civiles (jusqu'à 50 000 USD, 45 000 EUR) ainsi que des sanctions pénales pour non présentation de déclaration (pécuniaire uniquement) et des sanctions pénales pour fausse déclaration, allant jusqu'à un an d'emprisonnement. La loi sur l'éthique dans le gouvernement est le principal texte réglementaire concernant les pénalités pour les déclarations en retard et les sanctions pénales et civiles.

212. Les autorités indiquent que le Comité chargé des déclarations financières a réglé lui-même la quasi-totalité des problèmes posés par le dépôt des déclarations de patrimoine. En trois ans, il n'a traduit qu'un seul déclarant (un agent judiciaire et non un juge) devant le ministère de la Justice (DOJ) pour demander une action pour défaut de présentation d'une déclaration annuelle complète.

Conseils, formation et sensibilisation

213. Tous les juges fédéraux peuvent bénéficier d'avis en matière d'éthique en s'adressant au Comité de la Conférence judiciaire sur les codes de conduite. Le Comité a pour compétence générale d'élaborer des politiques en matière d'éthique à l'intention du système judiciaire. Il s'agit d'un organe consultatif que les juges peuvent solliciter pour avoir des avis sur un large éventail de questions ayant trait à l'éthique judiciaire, notamment la récusation et les conflits d'intérêts. Les lois et la jurisprudence y afférente, le Code de conduite des juges des États-Unis, les commentaires connexes, et les Règlements éthiques adoptés par la Conférence judiciaire sont les principaux documents de référence. Outre les codes et les Règlements, le Comité a émis environ quatre-vingts avis consultatifs sur des sujets d'éthique judiciaire qui se posent fréquemment. Le Comité supervise également le système de détection obligatoire des conflits et le processus d'approbation des « certificats de cession », qui autorise les juges à céder et à réinvestir certains actifs financiers à des fins fiscales afin d'éviter un conflit d'intérêts. L'objectif du Comité est de veiller à ce que les directives en matière d'éthique élaborées pour les juges protègent efficacement l'équité et l'impartialité du pouvoir judiciaire, tout en préservant son indépendance.

214. Le Comité de la Conférence judiciaire sur les codes de conduite compte 15 membres, dont un représentant de chaque circuit judiciaire, un juge de faillite et un juge d'instruction. Tous les membres du comité contribuent à fournir des avis en matière d'éthique aux juges et agents judiciaires. Le Comité n'a pas le pouvoir d'intervenir dans les activités ou procédures disciplinaires judiciaires, ce qui a pour effet d'encourager les juges à lui demander des conseils d'éthique.

215. Un juge peut demander des avis dans ce domaine directement au Comité chargé des codes de conduite et peut également contacter un membre du comité à ce propos. Les juges peuvent également obtenir des avis auprès de procureurs expérimentés du bureau administratif, qui font office de conseillers juridiques au Comité. Si un avis informel ne suffit pas ou si le juge soulève une question nouvelle, le juge peut demander des indications « formelles » en matière d'éthique. Dans ce cas, le Comité inclut ses avis dans un courrier confidentiel qu'il adresse au juge, généralement dans les trois semaines qui suivent.

216. Le Comité chargé des codes de conduite joue un autre rôle important en contribuant à l'élaboration et à l'organisation de formations à l'éthique pour les juges. Les membres et le personnel du Comité participent aux formations à l'éthique dispensées au cours des séances judiciaires, notamment grâce à des programmes parrainés par le Centre judiciaire fédéral. Ces formations sont généralement conçues autour de scénarios élaborés à partir des demandes confidentielles qui sont adressées au Comité en matière d'éthique, et de problèmes d'éthique théoriques qui ont pour but d'encourager les juges à débattre de ces questions. Lors des réunions nationales et régionales des différents juges, les membres et le personnel du Comité font régulièrement des exposés interactifs

sur des points d'éthique. Le Comité assure également une formation en ligne (questionnaires ludiques, etc.) sur des thèmes divers, notamment la récusation, et envoie périodiquement des informations écrites actualisées à tous les juges par courrier électronique. Une formation sur les obligations de déclaration de situation financière est assurée par le Comité de la Conférence judiciaire chargé de ces déclarations. En outre, le Comité chargé des questions liées à la conduite judiciaire et à l'invalidité fournit des avis et mobilise des ressources pour aider les juges principaux du circuit et les conseils judiciaires à appliquer le titre 28 U.S.C. §§ 351-364.

217. Grâce à des programmes parrainés par le Centre judiciaire fédéral, le Comité dispense une formation à l'éthique aux nouveaux juges, auxiliaires juridiques, avocats du personnel, greffiers et assistants judiciaires. Le Comité propose une vidéo d'introduction à l'éthique qui est associée à des brochures explicatives. Les nouveaux juges sont tenus de suivre une formation initiale et de suivi qui comprend une formation à l'éthique. Bien que la formation continue ne soit pas obligatoire, la fréquence, la portée, les méthodes et un large éventail de formations et de mises à jour relatives à l'éthique garantissent une couverture et une diffusion à grande échelle dont bénéficient les juges. Une formation sur Internet, notamment des mises à jour périodiques sur des points d'éthique clés, des webinars, l'archivage de programmes spécialisés et de vidéos sur des questions d'éthique très pointues, telles que l'incidence des médias sociaux sur l'éthique, permet de compléter les nombreuses formations individuelles. Tous les principaux guides d'éthique sont fournis à chaque juge sous forme de brochure et sont publiés sur le site web interne de la justice.

218. L'EEG estime que le système de fourniture confidentielle d'avis formels et informels aux juges fédéraux mis à disposition par le Comité chargé des codes de conduite est un modèle exemplaire dans ce domaine. L'EEG s'est également réjouie de constater que les juges fédéraux de première instance doivent suivre une formation obligatoire à l'éthique judiciaire dès qu'ils sont nommés et que de nombreuses possibilités de formation sont offertes à tous les juges fédéraux, notamment dans le cadre de différents programmes de formation, comme décrit ci-dessus. En ce qui concerne la formation effectivement dispensée aux juges, l'EEG a pris connaissance d'une liste détaillée des différentes sessions de formation à l'éthique fournies en 2014-2016, qui indique que plusieurs centaines de juges de première instance ont participé à des ateliers nationaux et d'autres manifestations axées sur l'éthique judiciaire. Il semblerait cependant que les juges des cours d'appel n'aient pas participé à ces manifestations, à l'exception d'un symposium national. **Le GRECO recommande que les opportunités de formation en matière d'éthique pour les juges de cour d'appel soient augmentées.**

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

219. La Constitution des États-Unis sépare le gouvernement en trois branches : le législatif, le judiciaire et l'exécutif. Le pouvoir exécutif est chargé, en vertu de la Constitution, de veiller à ce que les lois des États-Unis d'Amérique soient fidèlement exécutées (Constitution américaine, article II, section 3). Le ministère américain de la Justice, établi dans la branche exécutive en 1870, est exclusivement chargé des poursuites criminelles fédérales et principalement des poursuites civiles.

220. Le ministère de la Justice est l'un des douze départements de l'exécutif réunis au niveau du Cabinet. Le ministère est dirigé par le procureur général (Attorney General), qui est nommé par le Président après confirmation du Sénat des États-Unis ; le procureur général siège au Cabinet du Président. Il est assisté par un procureur général adjoint (Deputy Attorney General), un procureur général associé (Associate Attorney General), douze assistants du procureur général et 93 procureurs des États-Unis, qui couvrent 94 districts répartis sur le territoire des États-Unis. Ces magistrats sont également nommés par le Président après confirmation du Sénat et constituent l'équipe principale chargée de la gestion et des orientations stratégiques du ministère.

221. L'EEG note tout d'abord que le système judiciaire américain, tel que décrit ci-dessus, a une dimension politique évidente. En effet, il est placé par la Constitution des États-Unis au sein de la branche exécutive du gouvernement et ne peut donc pas, en tant que tel, être considéré comme un organisme indépendant de ce pouvoir. Cela étant, de nombreux mécanismes de contrôle et de contrepoids existent à l'intérieur, et à l'extérieur, de ce système, qui lui donnent en fin de compte les pouvoirs d'un organe judiciaire indépendant.

222. Le travail judiciaire du ministère de la Justice est effectué principalement par des fonctionnaires permanents qui bénéficient des protections offertes par les règles et réglementations de la fonction publique au sein de la branche exécutive. Au sein du ministère, des procureurs permanents prennent des mesures appropriées d'application de la loi en fonction des preuves disponibles et de la loi applicable.

223. Le ministère de la Justice est financé par le budget de la branche exécutive, dispose de ses propres commissions budgétaires et de contrôle, applique ses propres directives pour la conduite des activités judiciaires fédérales et a créé des systèmes internes afin de protéger son indépendance dans les décisions judiciaires.

224. Dans le cadre du système fédéral de justice pénale, les procureurs permanents ont toute latitude pour déterminer quand, contre qui et comment engager des poursuites pour violations présumées du droit pénal fédéral, voire si cela est nécessaire. Du fait de la marge de manœuvre dont dispose ce ministère pour prendre des décisions cruciales en matière d'administration de la justice pénale au niveau national, il est souhaitable, dans l'intérêt d'une administration équitable et efficace de la justice, que tous les procureurs soient guidés par une déclaration générale des principes qui résume les considérations à mettre en balance et les pratiques qu'il est souhaitable d'utiliser dans l'exercice de leurs responsabilités en matière judiciaire. Par conséquent, chaque procureur du ministère de la Justice (procureur) est guidé par les préceptes inscrits dans les principes de la justice fédérale, qui figurent dans le Manuel du procureur général des États-Unis (United States Attorney's Manual). Voir USAM 9-27.000 et seq⁴⁷.

225. Le ministère de la Justice, dirigé par le procureur général (Attorney General), comprend environ 40 organisations distinctes et emploie plus de 114 000 personnes. Il compte plusieurs divisions, basées à Washington DC, qui ont le pouvoir d'intenter des

⁴⁷ <http://www.justice.gov/usam/usam-9-27000-principles-federal-prosecution>

poursuites pénales, notamment la division pénale, la division antitrust, la division de l'environnement et des ressources naturelles, la division de la sécurité nationale, etc. Chacune de ces divisions est dirigée par un procureur général adjoint, qui peut être assisté par un petit nombre de procureurs non permanents nommés par le procureur général, qui peut les révoquer. Chaque unité de Règlement des litiges de la division est composée de procureurs permanents, qui sont choisis dans le cadre d'un processus de mise en concurrence et sont nommés par le Procureur général, généralement en tant que « substitués » dans la division. En outre, le ministère applique les lois fédérales dans l'ensemble des États-Unis et de ses territoires, soit 94 districts fédéraux.

226. La majeure partie des poursuites fédérales sont menées par les procureurs des 93 bureaux du Procureur des États-Unis. Le Procureur des États-Unis est le principal magistrat chargé d'appliquer la loi dans chaque district fédéral. Comme le Procureur général et les assistants du Procureur général, il est nommé par le Président après confirmation du Sénat (titres 28 U.S.C. §§541 et 547 et 28 CFR. 0, « Organisation du ministère de la Justice »). On compte actuellement 93 procureurs (dont 21 femmes).

227. Dans chaque district fédéral, des procureurs permanents sont choisis dans le cadre d'un processus de mise en concurrence au terme duquel ils sont nommés par le Procureur général afin d'exercer les fonctions de procureurs adjoints des États-Unis (titre 28 U.S.C. § 542). Ces procureurs adjoints permanents ont pour fonctions quotidiennes d'instruire des affaires pénales. On dénombre actuellement 5 817 procureurs adjoints (dont 2 234 femmes). Ce sont eux qui prennent généralement les décisions courantes concernant les affaires jugées. Ces procureurs rendent compte à des procureurs superviseurs, qui sont des procureurs permanents du ministère de la Justice et qui rendent compte au Procureur des États-Unis en ce qui concerne le district fédéral auquel ils ont été affectés. (Au niveau de l'État, on dénombre plus de 30 000 procureurs dans plus de 2 000 bureaux judiciaires de l'État.)

228. Durant l'exercice 2013, les 93 bureaux du Procureur des États-Unis ont traité au total 172 024 nouvelles affaires pénales, dont 25 629 ont été « refusées » (rejetées au stade de l'enquête). Toujours durant cette période, ces mêmes bureaux ont été saisis de 61 529 affaires contre 83 825 défendeurs dans les tribunaux de district des États-Unis. À la fin de l'exercice 2013, 79 735 affaires pénales étaient, au total, en attente.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

229. Le Procureur général, le Procureur général adjoint, le Procureur général associé, les procureurs des États-Unis et les assistants du Procureur général sont nommés par le Président des États-Unis d'Amérique sous réserve de confirmation par le Sénat. Chacun de ces magistrats peut être révoqué par le Président. Les procureurs des États-Unis sont nommés pour un mandat de quatre ans. À l'expiration de ce mandat, un procureur des États-Unis continue d'exercer les fonctions de sa charge jusqu'à ce qu'un successeur soit nommé (titre 28 U.S.C. §§ 541, 542).

230. Les procureurs qui sont candidats à des postes exigeant une nomination présidentielle avec une confirmation du Sénat sont d'abord soumis à un processus de sélection qui comprend une discussion des lois et des règles d'éthique, en particulier par rapport aux informations qu'ils ont fournies dans la déclaration de situation financière qu'ils ont soumise aux fins de nomination. Outre la déclaration de situation financière, ils doivent passer par les étapes suivantes: une vérification approfondie de leurs antécédents par le FBI ; un contrôle fiscal ; un questionnaire très complet à remplir pour la Maison Blanche ; un questionnaire pour le Comité judiciaire du Sénat et une audition publique de confirmation.

231. Il résulte de ce qui précède que les plus hauts magistrats du service judiciaire des États-Unis sont des personnes nommées par des responsables politiques. Cela étant, leur nomination par le Président est soumise à un examen minutieux et dépend *in fine* d'une

confirmation du Sénat. En particulier, le choix de ces hauts magistrats est également guidé par un processus de sélection très approfondi qui permet de vérifier leur intégrité et qui est mené par des autorités aussi diverses que le FBI et l'administration fiscale. Une commission du Sénat examine également les candidats de ce point de vue lors des auditions, etc. En outre, les candidats doivent déclarer publiquement les actifs, revenus et passif avant leur nomination, pour le même motif.

232. L'EEG est pleinement consciente que, dans ce système, les décisions de nommer des procureurs des États-Unis ne sont pas sans motivations politiques, ce qui est d'autant plus inévitable que le pouvoir judiciaire fait partie de la branche exécutive. Pourtant, l'EEG note qu'il existe des mécanismes de contrôle et de contrepoids (faisant intervenir différentes autorités et le Sénat) dans le processus de nomination. Celui-ci a pour but de constituer un vivier de candidats qui sont parfaitement adaptés à ces hautes fonctions et la rigueur morale est sans faille. En 2007, la décision du Président de révoquer les procureurs des États-Unis et de les remplacer par de nouveaux a été considérée comme « inopportunistement politique » par l'inspecteur général du ministère de la Justice. En dehors de ce cas particulier, l'EEG n'a eu connaissance d'aucun manquement à cet égard, et le contexte particulier qui, à l'époque, a permis au Président de remplacer les procureurs des États-Unis révoqués par des procureurs temporaires pendant une durée indéterminée n'existe plus depuis que la législation a été changée⁴⁸.

233. Le ministère de la Justice emploie des procureurs permanents dont le mandat n'a pas de durée déterminée. Ils sont au départ nommés pour une durée déterminée pendant qu'ils siègent au ministère de la Justice en attendant la fin de l'enquête approfondie sur leurs antécédents. Les procureurs permanents qui sont superviseurs peuvent être nommés dans le corps des hauts magistrats tandis que les autres sont généralement des nominations à un régime spécial, le « service excepté » (excepted service), qui est une catégorie de service public de la branche généralement utilisée pour ceux qui exercent des fonctions juridiques. Bien que les nominations officielles soient faites par le Procureur général, l'EEG note cependant qu'elles ne prennent effet qu'après un processus de mise en concurrence mené par d'autres au sein du ministère. Les procureurs permanents peuvent être révoqués par le procureur général, mais ils bénéficient des mêmes droits et avantages que les autres magistrats nommés au titre du régime du « service excepté » dans la branche exécutive, notamment le droit de contester des mesures concernant le personnel. Comme pour tous les magistrats permanents de la branche exécutive, les décisions concernant l'examen de la performance, les promotions, les réaffectations, les primes, les mesures disciplinaires et d'autres mesures administratives sont initialement prises par les superviseurs conformément aux procédures standards relatives au personnel.

234. Le recrutement des procureurs fédéraux permanents est supervisé par le Bureau de gestion et de recrutement des procureurs (OARM), conformément aux Règlements fédéraux applicables au recrutement. L'OARM, qui est dirigé par un directeur choisi par le Procureur général adjoint, est composé de 16 agents dont neuf d'entre eux sont des procureurs. Le directeur de l'OARM détermine la composition du bureau. L'OARM a *in fine* le pouvoir de *nommer* des procureurs adjoints mais l'examen et le processus de sélection des candidats est décentralisé et les décisions de recrutement sont prises séparément par chaque bureau. L'OARM a été habilité à prendre la décision finale en matière d'emploi, de cessation de service et d'administration générale des procureurs du ministère de la Justice, y compris le recrutement, la nomination et la détermination de l'aptitude à l'emploi. Le recrutement est effectué après une annonce et suite à un processus de sélection et d'entretiens conduit par le bureau auquel le procureur sera affecté.

235. L'OARM respecte strictement les critères de recrutement qui exigent que tous les procureurs du ministère de la Justice soient des membres actifs en règle d'un barreau

⁴⁸ « Lawyergate »

d'une juridiction des États-Unis. Le recrutement est fréquemment assorti de critères spécifiques en matière de résidence et d'admission au barreau⁴⁹.

236. Dès qu'un candidat est identifié, l'OARM examine ses aptitudes et son intégrité en se fondant sur sa demande et les formulaires de sécurité remplis, ses empreintes digitales et les vérifications de ses antécédents financiers, ainsi que l'enquête approfondie menée par le FBI sur ses antécédents, et les vérifications portant sur sa situation fiscale et au regard du barreau. Pour prendre une décision concernant l'aptitude à la fonction, l'OARM examine un certain nombre de facteurs, notamment les antécédents du candidat en matière de déclaration et de paiement d'impôts, de crédit et d'utilisation de substances contrôlées.

237. Les superviseurs nommés et les superviseurs permanents font l'objet de promotions et sont soumis à des impératifs de mobilité. En effet, des bureaux tels que les bureaux du Procureur des États-Unis sont de taille variable et sont composés de plusieurs dizaines, voire de centaines de procureurs. Quant aux promotions, elles sont décidées par l'équipe de direction du bureau, selon sa structure. Les promotions et titres au sein de ces bureaux sont déterminés localement, dans les limites fixées par les lois relatives à la non-discrimination et aux garanties de la fonction publique. Comme pour le reste du parcours professionnel au sein du pouvoir exécutif, les décisions relatives aux évaluations de la performance, promotions, réaffectations, primes, sanctions et d'autres mesures administratives sont initialement prises par des superviseurs, conformément aux procédures standards s'appliquant au personnel. L'accès à un petit nombre de postes de superviseur permanents dans le corps des hauts magistrats est plus officiel. Le recrutement se fait à la suite d'une annonce, d'un processus de sélection et d'une série d'entretiens.

238. Les procureurs chargés du personnel à l'OARM ainsi que le responsable des ressources humaines au sein de ce bureau sont soumis aux mêmes critères de recrutement, notamment des tests d'intégrité en tant que procureurs, et font l'objet d'une enquête sur leurs antécédents tous les cinq ans. La sélection des procureurs de l'OARM est menée dans le cadre d'un processus de candidature et d'entretiens, conformément aux Règlements fédéraux applicables au recrutement.

239. En ce qui concerne les conditions financières du service, les autorités américaines déclarent qu'en vertu de la loi, les postes de procureurs sont des administrateurs civils classés par catégories. Le poste de Procureur général relève de la catégorie I, le poste de Procureur général adjoint de la catégorie II, le poste de Procureur général associé de la catégorie III, les postes d'assistants du Procureur général relèvent de la catégorie IV (ou de la catégorie V pour l'assistant du Procureur général pour l'administration). Les procureurs des États-Unis ne peuvent pas toucher un salaire qui dépasse ceux qui sont prévus pour la catégorie IV. Ils touchent en général un salaire prévu pour la catégorie IV ou V. La grille des salaires ci-dessous a été établie par la loi en vigueur au 1er janvier 2016 :

- Catégorie I 205 700 USD (183 000 EUR)
- Catégorie II 185 100 USD (165 000 EUR)
- Catégorie III 170 400 USD (152 000 EUR)
- Catégorie IV 160 300 USD (143 000 EUR)
- Catégorie V 150 200 USD (134 000 EUR)

240. Outre leur salaire, les procureurs fédéraux bénéficient de congés payés et de congés de maladie en fonction des années de service, d'une assurance maladie subventionnée, d'une assurance-vie de base avec possibilité de verser des cotisations supplémentaires, d'une épargne retraite de base avec possibilité de verser des cotisations supplémentaires, et de prestations sociales telles les remboursements des

⁴⁹ <http://www.justice.gov/oarm/about-office>

frais de transport, notamment pour les transports publics. Tous ces avantages sont accordés aux agents de la branche exécutive.

241. L'EEG note que le système judiciaire des États-Unis, tel qu'il est défini dans la Constitution des États-Unis, est particulier car il fait partie du ministère de la Justice, qui est lui-même dirigé par le Procureur général, le Procureur général adjoint, le Procureur général associé et douze assistants du Procureur général. Ces hauts magistrats, ainsi que les 93 procureurs des États-Unis dans les districts, sont nommés par le Président, sous réserve de confirmation par le Sénat. Cette dimension politique apparente de la haute hiérarchie du système n'empêche pas, cependant, que ces magistrats nommés politiquement puissent exercer leurs fonctions dans différentes administrations présidentielles, même si elle signifie clairement que la Constitution américaine place le système judiciaire dans la branche exécutive du gouvernement.

Gestion des affaires et procédure

242. La plupart des bureaux bénéficient d'une autonomie substantielle dans l'organisation du processus d'approbation des poursuites pénales. Certains bureaux ont un comité d'examen des actes d'accusation qui est compétent pour la plupart des affaires. Certains réservent ce comité pour les affaires importantes ou difficiles et utilisent un système moins formel pour les affaires courantes. Pour les affaires complexes, tels que certains faits de corruption, un comité d'examen des actes d'accusation est généralement employé. Ces comités sont composés des procureurs permanents les plus élevés dans la hiérarchie et, à titre exceptionnel, du Procureur des États Unis ou du Chef de section (Section Chief). L'EEG a appris que dans la plupart des cas, le comité d'examen examine un mémorandum à l'appui des actes d'accusation avant de prendre sa décision, et a noté qu'il n'était pas tenu de suivre une procédure officielle pour présenter des justifications écrites à ses décisions.

243. Afin de pouvoir exercer leur pouvoir discrétionnaire de façon harmonisée, les activités des procureurs du ministère de la Justice sont réglementées par le manuel à l'usage des procureurs des États-Unis (U.S. Attorney's Manual) et les principes s'appliquant aux poursuites fédérales (contenus dans l'USAM 9-27.000 et seq.). Ces textes réglementaires ont pour but d'aider les procureurs à exercer leur pouvoir discrétionnaire de façon raisonnée lorsqu'ils prennent des décisions concernant l'accusation, l'exécution d'accords judiciaires et l'abandon des poursuites contre ceux qui acceptent de coopérer.

244. Le manuel du Procureur des États-Unis indique qu'en ce qui concerne certains types d'actes criminels, les procureurs doivent obtenir l'approbation des bureaux relevant du ministère de la Justice à Washington DC ou, dans certains cas, se concerter avec eux (USAM 2.000-9 et seq.; USAM 2,400-9). Par exemple, s'agissant d'affaires de corruption, les procureurs du Service de l'intégrité publique de la Division pénale de Washington DC font partie du groupe d'experts. De même, les poursuites fiscales pénales engagées par les bureaux du Procureur des États-Unis doivent être approuvées par la Division de la fiscalité. Un tableau décrivant le processus d'approbation est publié officiellement dans l'USAM, 9-2,400. Il contient des renvois aux sections qui expliquent le processus d'approbation pour chaque étape d'une enquête ou des poursuites.

245. Lorsqu'un procureur subalterne conteste le résultat du processus d'approbation (pour porter ou non une accusation), le procureur peut examiner son désaccord ou sa plainte avec les hauts magistrats du Bureau (notamment le chef du service compétent, le Procureur des États-Unis et/ou l'assistant du Procureur général, selon le cas). S'il estime qu'une décision a été prise à des fins illégitimes, le procureur peut déposer une plainte auprès du Bureau de l'inspecteur général (OIG) du ministère de la Justice, ou du médiateur (« donneur d'alerte ») de l'Inspecteur Général, qui peut donner droit à la personne incriminée à des garanties, dont la confidentialité, une protection contre les représailles, etc.

246. En général, les procureurs permanents exercent leurs fonctions dans deux domaines: le pénal ou le civil. Les affaires sont affectées aux procureurs en fonction de leur expérience, de leurs aptitudes particulières, de leurs domaines de compétences et de leur charge de travail. Ces décisions, ainsi que tous les autres aspects de la performance d'un procureur superviseur, sont examinées sur une base annuelle par les procureurs des deux niveaux hiérarchiques supérieurs du ministère public. En ce qui concerne la répartition des affaires, les procureurs peuvent faire l'objet de certaines restrictions sur certaines d'entre elles, ou se voir retirer le droit de travailler sur certains dossiers, conformément aux lois applicables et les règles relatives aux conflits d'intérêts (voir ci-après pour de plus amples détails).

247. La direction, qui doit veiller à ce que les affaires soient traitées avec la diligence requise, peut dessaisir un procureur d'une affaire et l'affecter à un autre. Les motifs d'une réaffectation sont nombreux. Par exemple, la durée prolongée d'un procès peut entraîner la réaffectation des autres affaires confiées à un procureur afin d'accélérer les procédures. Ces réaffectations se produisent de temps à autre, selon les autorités. En général, ces décisions ne sont pas justifiées par écrit.

248. Un contrôle pratique est également mis en place pour veiller à ce que les affaires ne soient pas réaffectées à des fins inappropriées. Au ministère de la Justice, les procureurs travaillent en étroite collaboration avec des enquêteurs criminels qui ne dépendent pas de la même direction que le procureur. Si un procureur est écarté d'une affaire par la direction pour des raisons suspectes, les enquêteurs peuvent saisir leur propre direction pour veiller à ce que les réaffectations ou les dessaisissements soient motivés de manière appropriée.

249. L'EEG tient à rappeler que le système judiciaire fédéral aux États-Unis fait partie, selon la Constitution des États-Unis, du pouvoir exécutif. En outre, le « principe de la légalité des poursuites » ne s'applique pas aux États-Unis. En revanche, les procureurs ont une grande marge de manœuvre pour déterminer la nature des mesures d'application de la loi et s'ils doivent instruire ou non une affaire. Pour résumer, ces décisions sont régies par deux principes : l'« existence de motifs probables » (il faut des preuves suffisantes permettant de supposer qu'une condamnation est raisonnablement susceptible de se produire) et le test de l'« intérêt fédéral particulier » (par exemple, la gravité de l'infraction, les priorités en matière d'application de la loi, les effets dissuasifs, le degré de culpabilité, le casier judiciaire, les possibilités de négocier la peine, etc.). Néanmoins, ces règles laissent encore une marge de manœuvre importante au procureur concerné. Afin de structurer davantage le processus d'approbation des poursuites pénales, de nombreux bureaux de procureurs des États-Unis ont établi des comités d'examen des actes d'accusation spécifiques (qui sont composés, en règle générale, des magistrats les plus anciens et, dans des cas exceptionnels, de hauts représentants du ministère de la Justice). L'EEG a appris que même à cet égard, les bureaux ont une grande autonomie quant aux activités de ces comités. Certains réservent les comités (uniquement) pour les affaires importantes ou difficiles, tandis que les supérieurs utilisent un système moins formel pour examiner les affaires courantes. En ce qui concerne les affaires particulièrement complexes, par exemple des affaires liées à la corruption, les autorités indiquent qu'un comité d'examen des actes d'accusation est quasiment toujours utilisé. En outre, certaines affaires financières de grande ampleur ne peuvent être instruites qu'avec l'approbation formelle de divisions spécifiques du ministère de la Justice, en particulier dans les affaires de corruption d'une importance particulière pour lesquelles le Service de l'intégrité publique de la Division pénale du ministère fait nécessairement partie du groupe spécial chargé de l'examen de l'acte d'accusation.

250. L'EEG admet que les pouvoirs discrétionnaires qui existent au sein de ce système permettent à la fonction judiciaire d'être plutôt dynamique et flexible et d'adapter les mesures prises aux besoins particuliers d'une affaire donnée, mais ils soulèvent d'autre

part des inquiétudes en ce qui concerne l'influence injustifiée qu'ils peuvent avoir sur la prise de décision, par exemple, pour des raisons politiques. Ce point est d'autant plus préoccupant que les pouvoirs discrétionnaires vont de pair avec une structure hiérarchique qui fait partie de la branche exécutive et qui est soumise à des nominations politiques. De nombreux contrôles et contrepoids sont en place pour empêcher toute influence injustifiée sur ce processus, notamment le manuel du procureur des États-Unis (USAM), l'approche collective des comités et les obligations de contrôle et d'autorisation hiérarchique. Comme il est décrit ci-dessus, un procureur dispose de voies de recours (internes et externes) pour contester les décisions prises par des supérieurs, à l'intérieur et à l'extérieur du système.

251. L'EEG ne remet pas en cause le fait que, dans la structure hiérarchique du système judiciaire actuel, les procureurs de rang supérieur et, en dernier ressort, le Procureur général, aient le pouvoir de donner des instructions au personnel subordonné, y compris dans des affaires individuelles. Il est donc important qu'il existe des contrôles et contrepoids dans ce système. Cela étant, l'EEG estime que les contrôles et les contrepoids existants pourraient être complétés utilement par d'autres mesures visant à améliorer la transparence dans la procédure de prise de décision, afin de veiller à ce que le processus soit impartial, et considéré comme impartial, c'est-à-dire à l'abri de toute influence injustifiée. Cette condition devient particulièrement cruciale en ce qui concerne les instructions et les décisions telles que celles de ne pas instruire une affaire ou de dessaisir un procureur d'une affaire pour la confier à un autre, etc. L'EEG est convaincue que de telles décisions doivent, en règle générale, être accompagnées d'une justification motivée par écrit. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que les contrôles et contrepoids qui existent dans le processus de prise de décision des bureaux du Procureur des États-Unis soient complétés par d'autres mesures appropriées, et notamment que les instructions et les décisions hiérarchiques (par exemple, de ne pas instruire une affaire ou dessaisir un procureur d'une affaire) soient en règle générale justifiées par écrit.**

252. En ce qui concerne les garanties mises en place pour veiller à ce que les procureurs jugent leurs affaires sans retard excessif, la Constitution prévoit que les prévenus dans les affaires pénales ont droit à un procès rapide. La loi sur le traitement accéléré des affaires (Speedy Trial Act) a également codifié ce droit au titre 18 U.S.C. §§ 3161-3174 et fixe des délais pour l'achèvement des différentes étapes d'une procédure pénale fédérale. Les informations ou l'acte d'accusation doivent être déposés dans un délai de 30 jours à compter de la date d'arrestation ou de la notation de la citation à comparaître. 18 U.S.C. § 3161(b). Par ailleurs, afin que les accusés ne soient pas contraints de comparaître devant le tribunal dans la précipitation et aient le temps de se préparer à leur procès, le Congrès a modifié la loi en 1979 en fixant une période de temps minimale pendant laquelle un procès ne peut pas commencer. La plupart des lois pénales sont également soumises à des limitations qui interdisent toute poursuite si une affaire n'est pas engagée dans le délai applicable. En outre, les règles fédérales de procédure pénale régissent le calendrier de l'enquête préalable et du procès afin que les affaires soient jugées sans retard injustifié.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

253. Tous les agents de la branche exécutive, y compris les agents du ministère de la Justice, sont liés par les normes de conduite éthique pour les agents de la branche exécutive, promulguées par le Bureau de l'éthique dans le gouvernement (OGE) au titre 5 C.F.R, chapitre XVI, partie 2635, et par les principes de conduite éthique énoncés dans le décret présidentiel 12674, tel que modifié⁵⁰. Les agents du ministère de la Justice sont

⁵⁰ Les normes de conduite éthique élaborées par OGE pour l'ensemble de la branche ont pris effet en 1993 après un vaste processus de consultation par voie d'avis et de commentaires qui visait à obtenir des contributions auprès d'agents, d'organismes, de groupes ou de membres du public intéressés. Les modifications ultérieures ont également fait l'objet d'un processus d'avis et de commentaires. Les normes de conduite éthique de 1993 ont supplanté les Règlements des organismes et les décrets présidentiels précédents concernant la

également liés par les Normes de Conduite du ministère de la Justice au titre 5 C.F.R. 3801 et par le décret 1200.1 du ministère de la Justice.

254. En outre, tous les agents sont soumis aux dispositions du titre 18 U.S.C. § 201 et seq., qui érige en infraction certains faits de corruption, de concussion et de conflits d'activités commis par des agents ou d'anciens agents. Les hauts fonctionnaires nommés politiquement sont soumis à des restrictions en matière d'activités et d'emploi à l'extérieur énoncées dans des lois civiles au titre 5 U.S.C. app §§ 501-505 et mises en œuvre, en partie, au titre 5 C.F.R. § 2636.

255. Toutes les personnes non permanentes nommées et exerçant à temps plein (notamment les procureurs des États-Unis) sont également soumises à l'engagement éthique tel qu'il est énoncé dans le décret présidentiel 13490, qui comprend : les obligations de récusation autres que celles qui sont imposées par la loi ou la réglementation, les restrictions applicables à la période après la cessation de fonction, autres que celles que celles qui sont imposées par la loi, et l'interdiction d'accepter des cadeaux offerts par des lobbyistes ou des sociétés qui pratiquent le lobbying.

256. En outre, tous les agents du ministère de la Justice sont soumis à la loi Hatch, titre 5 U.S.C. §§ 7323 (a) et 7324 (a), qui leur interdit généralement de se livrer à des activités politiques partisans pendant le service, dans un établissement fédéral ou en utilisant des biens fédéraux. La loi interdit aux agents d'utiliser l'autorité de la puissance publique dans le but de s'ingérer dans une élection ou d'influer sur ses résultats, de contraindre une personne à participer à des activités politiques, et de solliciter, d'accepter ou de recevoir des contributions politiques. L'activité politique est une activité qui a pour objectif le succès ou l'échec d'un parti politique, d'un candidat à une fonction politique partisane, ou d'un groupe politique partisan. La loi prévoit des sanctions graves, notamment la révocation. En outre, en vertu de la loi Hatch, les membres du corps des hauts magistrats, les agents de la division pénale, et toutes les personnes du ministère nommées par des politiques sont soumis à des règles plus strictes qui leur interdisent de participer activement à une direction politique ou à des campagnes politiques, même lorsqu'ils ne sont pas en service.

257. Les *Normes de conduite des procureurs*⁵¹ sont compilées dans le Manuel à l'usage des procureurs des États-Unis (USAM) 1 à 4 000 et seq. Cet instrument est une compilation de toutes les lois, Règlements, décrets, etc., qui contiennent des sections faisant référence aux règles qui concernent la conduite des procureurs, par exemple les déclarations de conduite répréhensible, les déclarations de situation financière, les activités extérieures, les restrictions s'appliquant aux agents, les activités admissibles, les cadeaux, les périodes obligatoires de quarantaine, les sanctions, etc.

258. Le ministère de la Justice a désigné un responsable des questions d'éthique (Agency Ethics Official), qui est l'Assistant au Procureur général pour l'administration («Responsable désigné pour les questions d'éthique», ou «DAEO»). Le Bureau d'éthique du ministère est chargé de l'orientation générale du programme d'éthique au ministère, et chaque bureau, office, conseil, et division compte un adjoint désigné *responsable de l'éthique*. De même, chaque district compte un ou plusieurs *conseillers en matière d'éthique* parmi les procureurs permanents ; tous ces cadres sont chargés de fournir des avis dans ce domaine. Cette responsabilité, ainsi que la formation à l'éthique, sont présentées plus en détail ci-dessous.

259. Comme indiqué ci-avant, l'EEG se félicite que les procureurs des États-Unis soient soumis à un large éventail de normes éthiques inscrites dans des lois, Règlements et décrets qui forment un riche corpus de normes éthiques à appliquer. Ces normes sont toutes compilées dans le Manuel du procureur des États-Unis (USAM), qui pourrait être

conduite éthique. Beaucoup de Règlements de ces organismes étaient fondés sur le décret présidentiel 11222 publié en 1965.

⁵¹ www.justice.gov/usam/usam-1-4000-standards-conduct

considéré comme un « manuel de conduite éthique à l'usage des procureurs ». L'EEG note que les normes éthiques font l'objet de révisions permanentes et qu'il existe une formation importante et multiforme et des services de conseils institutionnalisés, qui sont traités plus en détail ci-dessous. Les autorités américaines devraient être félicitées sur ce point.

Interdictions ou limitations de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

260. Le Manuel du procureur des États-Unis (USAM) présente les politiques qui encadrent les activités extrajudiciaires des procureurs. Ceux-ci ne peuvent pas, en général, exercer d'activités extérieures, en particulier un emploi, qui sont en conflit avec leurs fonctions officielles. Une activité entre en conflit avec les fonctions officielles d'un agent lorsqu'elle entraîne une interdiction d'examiner des questions telle que sa capacité à exercer des fonctions officielles est compromise. Les agents ne peuvent pas se livrer à des activités extrajudiciaires qui créent ou semblent créer un conflit d'intérêts avec leurs fonctions officielles. Un tel conflit existe lorsque l'activité extrajudiciaire nécessite de priver l'agent de certains aspects importants de ses fonctions officielles (titre 5 C.F.R. § 2 635 802 (b)). Les cadres de niveau supérieur du ministère de la Justice qui sont nommés par le président sont soumis à des restrictions plus strictes en matière d'emploi et d'activités extrajudiciaires (titre 5 U.S.C. app. §§ 501-505).

261. Deux lois fédérales qui se recoupent (titre 18 U.S.C. §§ 203 et 205) interdisent à tous les agents de représenter des tiers auprès de ministères, d'organismes et de tribunaux si les États-Unis ont un intérêt majeur dans les domaines concernés. La représentation est interdite, que l'agent reçoive ou non une rémunération, et l'interdiction s'applique, que ces questions concernent ou non le travail que l'agent effectue pour le gouvernement. Ces lois interdisent également aux agents de recevoir une rémunération pour certains services de représentation lorsque ces services sont fournis par d'autres, et de recevoir une rémunération pour une aide apportée à l'instruction d'une plainte contre les États-Unis.

262. Par ailleurs, il est interdit aux agents du ministère de la Justice de fournir des services professionnels externes sur des questions pénales ou d'*habeas corpus* devant un tribunal, que ce soit avec ou sans rémunération (titre 5 C.F.R. § 3801.106 (b)). En outre, tous les agents du ministère sont soumis à la loi Hatch, qui leur interdit généralement de se livrer à une activité politique partisane, même en dehors du service (titre 5 U.S.C. § 7321 et seq).

263. Ils ne peuvent pas non plus se livrer à la collecte de fonds dans l'exercice de leurs fonctions, sauf si une loi, un décret, un Règlement ou une décision de l'organisme les autorisent à le faire (titre 5 C.F.R. § 2635.808 (b)). Il est à noter que le ministère de la Justice fait circuler périodiquement des notes rappelant aux agents que des restrictions s'appliquent aux activités hors service et qu'ils doivent veiller à ce que ces activités ne s'écartent pas de la mission du ministère.

264. Les restrictions publiques concernant la période après la cessation de service s'appliquent également aux procureurs. Elles sont énoncées au titre 18 U.S.C. § 207, et sont expliquées plus en détail dans les Règlements interprétatifs d'OGÉ au titre 5 C.F.R. part. 2641 et dans l'USAM 1-4.600 à 1-4.660. En général, conformément au titre 18 U.S.C. § 207 (a) (1), les agents s'abstiendront de communiquer ou de comparaître, sciemment et avec une intention d'exercer une influence, devant les États-Unis au nom de quelqu'un d'autre qu'eux-mêmes ou des États-Unis, dans le cadre d'une question particulière dans laquelle les États-Unis sont parties ou ont un intérêt direct et important, et à laquelle les agents ont participé personnellement et substantiellement lorsqu'ils étaient au service du gouvernement.

265. En ce qui concerne les superviseurs, conformément au titre 18 U.S.C. § 207 (a) (2), tous les agents⁵² s'abstiendront, pendant deux ans après avoir quitté le gouvernement, de communiquer ou de comparaître, sciemment et avec une intention d'exercer une influence, devant les États-Unis au nom de quelqu'un d'autre qu'eux-mêmes ou des États-Unis, dans le cadre d'une question particulière dans laquelle les États-Unis sont parties ou ont un intérêt direct et important, lorsque les anciens agents savent ou devraient raisonnablement savoir que cette question était de leur responsabilité un an avant la cessation de leur service. Cette disposition s'applique aux superviseurs et aux gestionnaires qui n'ont pas eu la responsabilité opérationnelle de la question mais qui étaient en relation avec ceux qui en étaient responsables.

266. Conformément au titre 18 U.S.C. § 207 (c), un agent « senior » ne peut faire aucune communication ou comparution devant son ancien organisme concernant une question pour laquelle il recherche une action officielle au nom d'un tiers, à l'exception des États-Unis, dans un délai d'un an après la fin de son service ou de son emploi en tant que cadre ou agent. Le titre 5 C.F.R. § 2 641.204 (4) indique que la période d'un an court à partir du moment où la personne cesse d'être un agent « senior » et non à partir de la cessation de son emploi au gouvernement. La disposition vise à empêcher toute utilisation d'une influence personnelle sur la base d'affiliations passées avec l'administration publique. L'interdiction s'applique même lorsque les États-Unis ne sont pas une partie, et même s'ils ne disposent pas d'un intérêt direct et important. Pour les agents non permanents à temps plein qui ont signé l'engagement éthique en vertu du décret présidentiel 13490, cette interdiction est prolongée pendant 2 ans à compter de la date où l'agent quitte un poste pourvu. Contrairement aux autres interdictions, celle-ci est limitée aux communications ou aux comparutions devant l'ancien organisme de l'agent.

267. Le procureur général, qui est un très haut fonctionnaire de l'exécutif, est soumis à des restrictions supplémentaires après la cessation de service. En effet, les restrictions s'appliquent plus longtemps en ce qui concerne les représentations devant le ministère de la Justice et s'étendent aux comparutions devant certains hauts fonctionnaires de la branche exécutive. Titre 18 U.S.C. § 207 (d).

Récusation et retrait

268. Les procureurs ne peuvent pas participer personnellement et notablement à une activité dans laquelle leur conjoint, enfant mineur, ou associé (ou d'autres personnes ou organisations qui sont spécifiées par la loi ou un Règlement) a un intérêt financier⁵³. Cette interdiction s'applique également si une organisation dans laquelle le procureur est un cadre, directeur, administrateur ou employé a un intérêt financier; ou si une personne ou une organisation avec laquelle le procureur est en train de négocier pour un emploi futur a un intérêt financier (titre 18 U.S.C. § 208 et titre 5 C.F.R. § 2.635.502).

269. Un procureur ne peut pas non plus participer à une activité particulière ayant une incidence sur les intérêts financiers d'une organisation dans laquelle il est employé, ou avec laquelle il est en train de négocier ou de conclure un arrangement pour un emploi futur (titre 18 U.S.C. § 208).. Un Règlement non pénal adopté par le Bureau de l'éthique dans le gouvernement impose également aux agents de s'abstenir de toute activité qui

⁵² La disposition s'applique à tous les agents, mais son effet pratique concerne ceux qui ont la responsabilité officielle de traiter certaines questions, mais qui ne participent pas personnellement et fondamentalement à ces questions. Il s'agit plutôt, en général, des superviseurs de ceux qui traitent des affaires que des procureurs qui jugent les affaires. Ces derniers sont visés par la durée plus longue de la restriction examinée au paragraphe précédent. La « responsabilité officielle » augmente plus on monte dans la hiérarchie du ministère. En fin de compte, c'est le Procureur général qui a la « responsabilité officielle » de toutes les questions en suspens dans le ministère.

⁵³ Il faut noter qu'il n'y a pas de règle *de minimis* à cette interdiction. Le Bureau de l'éthique dans le gouvernement (OGE), a, cependant, établi certaines exceptions permettant aux agents d'agir dans certains cas dans lesquels ils auraient normalement des intérêts financiers qui devraient les écarter, sur la base que le conflit d'intérêt financier posé est « trop vague ou trop inconséquent » pour endommager l'intégrité de l'agent. Voir 5 C.F.R. § 2640.201, et seq.

pourrait avoir un effet direct et prévisible sur les finances d'une organisation avec laquelle le procureur négocie un emploi futur (titre 5 C.F.R. § 2635.604).

270. En outre, les procureurs ne peuvent pas participer sans autorisation à une activité particulière ayant des parties spécifiques qui pourraient avoir une incidence sur les intérêts financiers des membres de leur ménage ou lorsque l'une des personnes désignées ci-après est une partie ou représente une partie, à savoir : quelqu'un avec qui le procureur a une activité commerciale, une relation financière contractuelle ou autre ; un membre du ménage du procureur ou un parent avec lequel il a une relation étroite ; un employeur actuel ou futur d'un conjoint, d'un parent ou d'un enfant ; un ancien client ou employeur du procureur lors de sa dernière année de service ou, pour la plupart des agents nommés qui sont non permanents et à temps plein, une plus longue période de temps ; ou encore une organisation dans laquelle le procureur est un participant actif (titre 5 C.F.R. § 2635.502 et EO 13490).

271. Un procureur qui a un conflit d'intérêt financier ou estime que son impartialité pourrait être remise en cause est invité à s'abstenir de prendre des mesures qui pourraient avoir une incidence sur cet intérêt et à consulter le conseiller en éthique (responsable désigné pour les questions d'éthique) sur les alternatives suivantes : Dans le cas d'un intérêt financier, un procureur pourrait bénéficier d'une exemption réglementaire émise par OGE (titre 5 C.F.R. 2640, sous-partie B), d'une exemption à l'interdiction en vertu du titre 18 U.S.C. § 208 (b), ou pourrait être invité à renoncer à l'intérêt en question. De même, la démission du poste qui crée le conflit ou l'apparence de conflit peut être une mesure suffisante. Si le procureur n'a pas d'intérêt financier dans l'activité, mais si la question se pose quant à son impartialité, alors le procureur ne peut pas participer sauf s'il reçoit initialement l'autorisation de le faire (titre 18 U.S.C. § 208 (b) (1), titre 5 C.F.R. § 2635.402, et titre 5 C.F.R. § 2635.502).

Cadeaux

272. L'acceptation de cadeaux est abordée dans les deux lois pénales, dans la compilation des réglementations applicables à l'ensemble de la branche exécutive et dans les normes de conduite spécifiques au ministère de la Justice et restrictions connexes énoncées dans l'USAM. En général, les normes de conduite qui s'appliquent à la branche exécutive interdisent à un agent d'accepter un cadeau provenant d'une source interdite, ou offert en raison de la position officielle de cet agent. Une source interdite est une personne, une société ou une organisation qui recherche une action officielle du ministère, qui a des relations commerciales avec le ministère ou cherche à en avoir, dont l'action est réglementée par le ministère, ou qui a des intérêts qui peuvent être sensiblement affectés par l'exercice des fonctions de procureur. Il existe quelques exceptions qui permettent à un agent d'accepter un cadeau interdit par ailleurs, notamment les cadeaux qui sont fondés sur une relation personnelle et les cadeaux non sollicités d'une valeur de moins de 20 USD (18 EUR). Les agents peuvent également échanger des cadeaux entre eux tant qu'il n'y pas de relation superviseur-subordonné. Il est interdit aux subordonnés d'offrir des cadeaux à leurs superviseurs, sauf les cadeaux offerts à titre individuel d'une valeur de plus de 10 USD (9 EUR). Les restrictions s'appliquant aux cadeaux et les exceptions aux normes de conduite définies pour la branche exécutive sont énoncées dans les sous-parties B et C du titre 5 C.F.R. § 2635. En outre, tous les agents nommés par des politiques doivent renoncer aux cadeaux offerts par des lobbyistes enregistrés (EO 13490).

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

273. L'USAM 1-7.500 énonce ce qui suit : « Aucun élément ou personnel du ministère de la Justice ne peut à aucun moment faire une déclaration ou fournir une information dont il sait, ou devrait raisonnablement savoir, qu'elle est susceptible de causer un préjudice concret à une procédure décisionnelle ». Les contacts avec la presse doivent être mis en balance avec le droit à l'information, le droit à un procès équitable et public,

l'administration équitable de la justice et les obligations de confidentialité durant certaines phases de l'enquête ou de l'instruction (USAM 1-7.000 et suivants).

274. De même, les contacts du Congrès doivent mettre en balance les intérêts du contrôle démocratique et l'administration équitable de la justice (USAM 1-8.000). Les procureurs sont invités à contacter le Bureau des affaires législatives lorsqu'ils reçoivent une demande d'information, à respecter ces normes dans les affaires publiques ou confidentielles, et à ne jamais fournir d'informations sur (1) des enquêtes en cours ; (2) des enquêtes confidentielles qui ne sont pas devenues publiques ; (3) des questions qui concernent un grand jury, des informations fiscales ou d'autres informations restreintes ; (4) des questions qui révéleraient l'identité d'informateurs confidentiels, ainsi que des techniques d'investigation sensibles, des processus de délibération, le raisonnement sur lequel se fonde l'exercice du pouvoir discrétionnaire ou l'identité des personnes qui peuvent avoir fait l'objet d'une enquête mais qui n'ont pas été inculpées.

275. Dans tous les cas, le ministère de la Justice doit appliquer les politiques et protocoles en vigueur en ce qui concerne le contrôle et la sauvegarde des informations (5 C.F.R. § 2635.703), notamment les informations concernant un grand jury, des informateurs et des témoins, du matériel d'enquête, des informations sur les déclarations de revenus et des renseignements fiscaux au niveau fédéral, ainsi que des informations relevant de la loi sur la protection de la vie privée et des informations qui peuvent représenter un risque pour des individus ou qui pourraient être vendues dans un but lucratif. Par exemple, l'article 6(e) du Code fédéral de procédure pénale prévoit que l'accès à des matériels du grand jury doit être limité au procureur à qui l'affaire a été confiée et aux membres du personnel autorisés par le procureur à exercer des fonctions officielles liées aux activités du grand jury. L'accès à des informations fiscales est également limité aux personnes dont les fonctions l'exigent ou à qui des informations peuvent être divulguées conformément aux dispositions de la loi. La section 6103 du Code des impôts (Internal Revenue Code) autorise la divulgation des déclarations de revenus et de renseignements fiscaux aux cadres et agents des organismes fédéraux chargés de l'application des lois fédérales pénales qui ne sont pas liées à la fiscalité.

276. Les procureurs qui ont accès aux informations fiscales fédérales doivent être informés chaque année, au minimum, des dispositions de la section 7213(a) du Code des impôts, qui érige en infraction la divulgation non autorisée des déclarations de revenus et des renseignements fiscaux au niveau fédéral, qui peut être sanctionnée par une amende de 5 000 USD (4 500 EUR), une peine de cinq ans d'emprisonnement ou les deux, ainsi que le paiement des frais de poursuite. L'accès aux documents d'institutions financières est réglementé par la loi sur le droit à la confidentialité des informations financières (Right to Financial Privacy Act), titre 12 U.S.C. §§ 3401 et seq., et le traitement de ces informations est visé dans l'USAM 9-13.800 et dans le manuel des ressources pénales (Criminal Resource Manual) aux articles 400 et seq.

277. Enfin, chaque procureur du ministère de la Justice est tenu d'être membre en règle du barreau de son Etat d'origine, qui lui impose de protéger le secret professionnel et les obligations fiduciaires envers les clients (Model Rule of Professional Conduct 1.6 "Confidentiality of Information").

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

278. Les agents du ministère public (ministère de la Justice) sont soumis à trois régimes de divulgation en fonction de leur statut.

279. Premièrement, comme pour les membres du Congrès et les juges fédéraux, la loi sur l'éthique dans le gouvernement (EGA) exige que les hauts fonctionnaires de la branche exécutive, notamment ceux du ministère de la Justice, présentent une déclaration de situation financière publique (formulaire 278e de l'OGÉ). Les postes visés par cette obligation de déclaration publique sont les postes de haute direction de chaque

organisme, notamment les procureurs de rang supérieur du ministère de la Justice, ainsi que les personnes nommées par les politiques, en particulier celles qui ont été nommées par le Président et confirmées par le Sénat des États-Unis (Procureur général, Procureur général adjoint, Procureur général associé, Assistants du Procureur général, Procureurs des États-Unis), voire des procureurs non permanents de rang inférieur. Le contenu obligatoire de ces déclarations publiques est le même que celui qui s'applique aux membres du Congrès et aux juges fédéraux (voir plus haut).

280. Les déclarations de situation financière des personnes nommées par le Président et qui doivent attendre la confirmation du Sénat sont déposées au moment de la nomination. Pour les autres agents, la déclaration doit être déposée dans un délai de 30 jours à compter de la date de l'entrée dans le poste et chaque année avant le 15 mai. Tous les déclarants publics doivent déposer une déclaration finale dans un délai de 30 jours avant la date de cessation de service.

281. Deuxièmement, les procureurs permanents de rang inférieur qui ne sont pas tenus de faire une déclaration publique de situation financière doivent déposer une déclaration de situation financière confidentielle chaque année (OGE-450). Les déclarations confidentielles doivent contenir les mêmes types de renseignement que les déclarations publiques mais le déclarant n'est pas tenu de détailler les actifs, les revenus, les passifs et les cadeaux, ou certains autres intérêts tels que les comptes de trésorerie et les fonds communs de placement diversifiés qui sont peu susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts.

282. Troisièmement, tous les procureurs qui traitent quotidiennement des affaires (en général les procureurs adjoints permanents) qui peuvent avoir une incidence sur l'issue d'une affaire particulière doivent remplir le « formulaire GCO 1 » de déclaration d'absence de conflit d'intérêts pour chaque affaire qui leur sont attribuée, à l'ouverture et à la clôture de celle-ci. Au moins deux fois par an, les mêmes personnes doivent remplir un « formulaire GCO 3 » qui est une révision périodique/semestrielle de la déclaration confidentielle de conflits d'intérêts. Cette procédure est une autre méthode de déclaration de situation financière choisie par le ministère de la Justice et approuvée par OGE en vertu de ses procédures (titre 5 C.F.R. § 2634.905(a)).

283. Les déclarations publiques et confidentielles doivent être déposées auprès du ministère de la Justice. Toutes les déclarations sont examinées dans ce ministère, qui les envoie également au Bureau de l'éthique dans le gouvernement (OGE) pour un deuxième examen.

284. Chaque déclaration est examinée par un procureur superviseur qui connaît, dans la ligne hiérarchique, les activités qui ont été affectées à l'agent. Des examens supplémentaires ont lieu en fonction du rang hiérarchique du procureur déclarant au sein de la hiérarchie du ministère de la Justice. Des agents du ministère comparent les déclarations aux déclarations précédentes, mais ils n'effectuent pas de vérification des informations rapportées (vérification des comptes, etc.). Toutes les questions qui se posent doivent être traitées directement avec l'agent concerné jusqu'à ce que l'examineur soit satisfait et en mesure de vérifier la déclaration. La personne qui est chargée d'examiner le rapport de l'agent et qui détecte un conflit doit immédiatement imposer une solution. Le superviseur de l'agent ainsi que le responsable de l'éthique qui lui est associé doivent décider de la nature de cette solution. Il peut s'agir d'une disqualification, d'une cession ou d'une renonciation à la disqualification en vertu du titre 18 U.S.C. § 208 ou du titre 5 C.F.R. § 2635.502. Une renonciation au titre 18 U.S.C. § 208 ne peut être accordée que par un haut fonctionnaire appartenant à la division de l'agent, à la suite d'une consultation avec le Bureau de l'éthique dans le gouvernement (OGE), et doit être présentée par écrit. Dans les cas où il s'avère qu'un conflit d'intérêt est en violation du titre 18 U.S.C. §§ 201-209, l'affaire est référée pour d'éventuelles poursuites.

285. Outre les régimes de déclaration qui précèdent, il existe une liste des actifs qui a été rendue anonyme et qui est détenue par la direction du ministère de la Justice. Cette liste est distribuée chaque année à tous les procureurs qui demandent si une ou plusieurs des entités citées sont impliquées dans une enquête en cours. Cette procédure permet à la direction de se rendre compte de la nécessité d'une récusation à chaque fois qu'un conflit qui n'était pas apparent au début de l'enquête a évolué au cours de celle-ci à l'insu du directeur concerné. Lorsque des conflits sont détectés, le directeur doit être récusé et remplacé. Grâce à ces obligations de déclaration, les procureurs et leurs superviseurs peuvent surveiller les intérêts et les affaires en cours de chaque procureur et superviseur et éviter ainsi les conflits d'intérêts.

286. L'EEG se félicite que les autorités américaines aient mis en place un régime de déclaration obligatoire des actifs, des revenus, etc., qui est conçu en fonction des différentes tâches accomplies par les agents publics dans la hiérarchie judiciaire. Ce régime implique que les procureurs nommés par des politiques (au niveau de la haute direction) ainsi que d'autres catégories de procureurs (voir ci-dessus) sont tenus de soumettre des déclarations de situation financière de la même façon que les membres du Congrès, tandis que des procureurs de rang inférieur doivent soumettre des déclarations à caractère confidentiel. Les nombreux procureurs « opérationnels », c'est-à-dire ceux qui instruisent des affaires au quotidien, sont tenus, en ce qui les concerne, de signer un formulaire d'absence de conflit d'intérêts pour chacune des affaires qui leur sont affectées. Les trois systèmes sont également conçus pour être vérifiés autant sur le fond que sur la forme. L'EEG a estimé que ce système différencié est un exemple parfaitement adapté aux différents niveaux hiérarchiques du système judiciaire et qu'il prend en compte l'obligation de rendre compte des agents publics concernés.

Supervision et application

287. Un certain nombre de mesures peuvent s'appliquer aux procureurs dont la conduite entraîne une violation de la loi, des réglementations, des ordonnances, des codes d'éthique, etc. Il s'agit des mesures disciplinaires, des mesures civiles et des mesures pénales. En outre, les procureurs sont soumis non seulement aux mesures de discipline prévues par le ministère de la Justice mais aussi à celles de leurs barreaux respectifs.

288. En ce qui concerne les mécanismes d'application de sanctions qui ne sont pas de nature pénale, les superviseurs peuvent infliger aux procureurs des mesures disciplinaires mineures pour des affaires courantes, dans les limites de la protection prévue par la fonction publique pour tous les salariés de la branche exécutive. Le Bureau de gestion et de recrutement des procureurs (OARM), quant à lui, a le pouvoir d'infliger des mesures disciplinaires plus sévères voire de lourdes sanctions aux procureurs. Cela étant, c'est le Bureau de la responsabilité professionnelle (l'OPR) ou le Bureau de l'inspecteur général (l'OIG) qui sont censés juger les fautes graves. Ces deux bureaux sont les deux principales entités chargées d'examiner les allégations de conduite répréhensible contre un procureur et d'enquêter sur ces questions lorsque cela est nécessaire. Tous les agents du ministère de la Justice, qu'il s'agisse de salariés permanents ou nommés par le Président, relèvent de la compétence de l'OPR si une allégation de conduite répréhensible vise l'exercice, par un procureur du ministère, de son pouvoir d'enquêter, d'instruire ou de fournir des conseils juridiques. L'OPR a donc compétence pour enquêter sur le Procureur général, le Procureur général adjoint ou tout autre agent du ministère.

289. Le Bureau de la responsabilité professionnelle (l'OPR)⁵⁴ a été créé en 1975 par ordonnance du Procureur général en réponse aux abus et manquements en matière d'éthique commis par des agents du ministère de la Justice au cours de l'affaire du Watergate. La mission du Bureau de la responsabilité professionnelle est de tenir responsable les procureurs du ministère de la Justice qui abuse du pouvoir qui leur est

⁵⁴ <http://www.justice.gov/l'OPR/about-office-and-l'OPR-policies-and-procedures>

conféré en vertu de leur fonction ou enfreignent les règles d'éthique très strictes qui s'appliquent à la plus haute instance d'application de la loi du pays. En vertu du titre 28 C.P.R. § 0.39a, le conseiller du Bureau de la responsabilité professionnelle rend compte directement au Procureur général et au Procureur général adjoint. Le Bureau est composé d'un conseiller adjoint, d'un conseiller associé et d'un assistant au conseiller. Le conseiller est nommé par le Procureur général, suite à une mise en concurrence entre des agents permanents qui conservent leurs postes quels que soient les changements dans l'administration présidentielle, ce qui permet d'éviter toute partialité politique. Le personnel restant est également constitué d'agents permanents.

290. Le Bureau de la responsabilité professionnelle, sous la direction de son conseiller, examine les allégations de conduite répréhensible qui visent un procureur, notamment la violation d'une norme imposée par la loi, des règles de conduite professionnelle ou des politiques du ministère de la Justice qui se rapportent à l'exercice de son pouvoir d'enquêter, d'instruire ou de fournir des conseils juridiques. Chaque fois que cela est justifié, l'OPR mène des enquêtes approfondies sur ces allégations et communique ses constatations et conclusions au Procureur général et à d'autres agents publics appropriés du ministère de la Justice. Le Bureau est aussi le point de contact du ministère avec des organismes disciplinaires du barreau.

291. Il n'a pas besoin d'une autorisation pour ouvrir une enquête et peut le faire *ex officio*. À cette fin, il se tient régulièrement informé des décisions judiciaires officielles et consulte des publications de médias. Il recueille ainsi des informations qui peuvent déboucher sur une enquête. Le site Internet de l'OPR donne des indications au public sur la façon de déposer une plainte.

292. Conformément au chapitre 1-4.100 de l'USAM, tous les agents du ministère de la Justice ont le devoir de signaler les allégations de faute professionnelle contre un procureur liées à l'exercice de son pouvoir, ainsi que les allégations non futiles, à leur superviseur. Un agent peut également signaler une allégation directement à l'OPR. Les superviseurs sont tenus, à leur tour, de signaler toute preuve ou allégation non futile à l'OPR. Cependant, le superviseur qui a participé à la conduite répréhensible présumée doit le signaler à un agent de rang supérieur pour examen.

293. Durant l'exercice 2015, le Bureau de la responsabilité professionnelle a reçu 846 plaintes. Il a ouvert 66 enquêtes et en a clos 49. Durant l'exercice fiscal 2015, l'OPR a pu constater une faute professionnelle dans huit cas sur les vingt qu'il a examinés. Sur ces huit cas, l'OIG a retenu 22 allégations de conduites répréhensibles.

294. Des mesures disciplinaires ont été prises par l'unité chargée de l'Examen des Conduites Professionnelles Répréhensibles (Professional Misconduct Review Unit, PMRU) à l'encontre de procureurs dans 7 des 8 cas quand lesquels l'OPR a observé des conduites répréhensibles. Dans le dernier cas, aucune mesure disciplinaire n'a été prise car le procureur n'était plus au service du ministère. En ce qui concerne les 7 cas dans lesquels des poursuites ont été entamées et des sanctions ont été imposées, 6 procureurs ont été suspendus et un a reçu un blâme par écrit.

295. 10, soit 50% des enquêtes menées par le Bureau de la responsabilité professionnelle au cours de l'exercice 2015 ont démontré au moins un exemple de mauvais jugement de la part d'un procureur. L'OPR réfère ses conclusions démontrant les cas de mauvais jugement, qui peuvent inclure des recommandations pour plus de formation, à l'entité pertinente dont dépend le magistrat du ministère pour examen dans un contexte managérial. Trois enquêtes, soit 15%, contenaient au moins un élément prouvant que le procureur avait commis une faute excusable. Un de ces 3 cas comprenait également un élément prouvant une conduite professionnelle répréhensible ou un mauvais jugement. En cela, parmi les 20 enquêtes menées, l'OPR a démontré une conduite professionnelle répréhensible ou un mauvais jugement dans 13 (65%) des enquêtes qu'il a menées au cours de l'exercice 2015.

296. Le Bureau de l'inspecteur général (OIG)⁵⁵ a été institué par la Loi relative à l'Inspecteur général (Inspector General Act), titre 5 U.S.C. App.3. Il s'agit d'une entité indépendante qui relève du ministère de la Justice et qui a pour mission de détecter et de décourager la fraude, le gaspillage, les abus et les conduites répréhensibles au sein du ministère, et de promouvoir l'intégrité et l'efficacité des activités de l'institution. L'Inspecteur général de l'OIG est nommé par le Président et sa nomination est validée par le Sénat. En vertu de la loi, l'Inspecteur général ne peut être démis de ses fonctions que par le Président, après que celui-ci est fait parvenir au Congrès un avertissement détaillant la raison de sa révocation. Le Procureur général n'a pas l'autorité de démettre de ses fonctions l'Inspecteur général, ou de prendre quelque action à son encontre. De plus, l'Inspecteur général n'a pas de mandat, et maintient donc son poste même lors de changement d'administration. Il fait rapport sur ses activités et celles de son bureau au Procureur général et au Congrès. Le Bureau enquête sur les allégations de conduite criminelle et/ou de faute administrative faites par tous les agents du ministère de la Justice, y compris les procureurs qui ne relèvent pas de sa compétence.

297. Depuis 2014, jusqu'à l'adoption du présent rapport, l'OIG avait mené 48 enquêtes sur des procureurs ou d'autres magistrats du ministère. Aucune d'entre elles n'a abouti à des condamnations pénales. Vingt et une d'entre elles ont débouché sur des constatations de faute étayées par des éléments de preuve. Ces constatations ont été envoyées à l'entité pertinente du ministère de la Justice pour une action complémentaire appropriée. Six enquêtes restent ouvertes ou en cours. Le Bureau de l'Inspecteur Général n'inflige pas de sanctions aux procureurs dont la conduite répréhensible a été constatée. Cette décision est du ressort des différentes entités du ministère de la Justice.

298. Le Bureau présente des rapports d'activité qu'il adresse deux fois par an au Congrès et qui sont publiés sur son site Internet. Il publie également sur ce site des synthèses des enquêtes dans lesquelles il a constaté des conduites répréhensibles qui n'ont pas abouti à des poursuites pénales concernant des agents de haut niveau, notamment toutes les affaires impliquant des procureurs, et les deux cas dans lesquels des conduites répréhensibles de la part de procureurs nommés par le Président ont été observées (voir ci-dessus). Les rapports publiés sur Internet ne mentionnent pas les noms ainsi que les informations protégées par la loi sur la protection de la vie privée, mais présentent des informations sur les constatations de conduite répréhensible concernant les procureurs dans des situations très diverses. Quand il y a lieu, l'OIG peut même publier un rapport nommant les procureurs, comme il l'a fait dans son rapport sur l'opération Fast and Furious en 2012 (dans laquelle l'OIG avait fait des découvertes concernant la conduite de procureurs nommés par le Président, d'autres superviseurs et de procureurs de premier rang du même district, ainsi que du Procureur général et d'autres individus jusqu'aux plus hauts niveaux du ministère de la justice) et, en 2016, concernant des conduites répréhensibles dans le cadre d'activité politiques et de levée de fonds de la part d'un autre procureur nommé par le Président.

299. L'EEG a bien compris que le Bureau de la responsabilité professionnelle (l'OPR) avait compétence en matière de conduite répréhensible concernant les fonctions de procureur (violations du manuel du procureur des Etats-Unis), mais il a constaté que le Bureau de l'Inspecteur Général (OIG) avait généralement un mandat plus large qui lui permettait d'enquêter sur toutes les formes de conduite répréhensible concernant un agent du ministère de la Justice (y compris les procureurs). Il n'est pas toujours simple, apparemment, de déterminer quel organe est le plus compétent pour une plainte donnée. En conséquence, les agents, les superviseurs et les procureurs du ministère de la Justice sont invités à contacter l'OPR et l'OIG qui les aideront à déterminer si une question est du ressort d'un bureau ou de l'autre, et les deux entités sont invitées à signaler à l'autre les allégations qui peuvent relever de sa compétence. Ainsi, l'OIG est tenu de signaler à l'OPR toutes les enquêtes, et leurs conclusions, qu'il mène en matière d'éthique professionnelle, de compétence ou d'intégrité d'un procureur. L'EEG note que

⁵⁵ <https://oig.justice.gov/about/>

l'OPR est un organe interne du ministère de la Justice mais que l'OIG est une entité indépendante créée par la loi.

300. En examinant l'OPR de plus près, l'EEG note que ce bureau effectue des enquêtes préliminaires ainsi que des enquêtes approfondies (il recueille des preuves, etc.). Sur la base des preuves qu'il obtient, l'OPR conclut s'il y a eu faute professionnelle intentionnelle ou irréfléchie commise par un procureur fédéral au regard de ses obligations éthiques. Si l'OPR conclut qu'il y a eu faute, ce procureur peut exiger que l'unité chargée de l'examen des conduites professionnelles répréhensibles (PMRU), qui est une entité séparée au sein du Bureau du Procureur Général Adjoint, examine les observations de l'OPR. Le PMRU examine les conclusions de l'OPR et confirme ou modifie ses observations. Le PMRU décide également si le procureur doit être sanctionné. Des recommandations de sanctions sont référées à l'EOUSA ou à l'OARM. Cette procédure est interne au ministère de la Justice et n'est pas publique. Si le PMRU détermine que le procureur devrait être référé à l'instance disciplinaire du barreau de son état, l'OPR s'occupe de ce renvoi⁵⁶.

301. L'OPR publie un rapport annuel qui fournit des données statistiques pertinentes sur les plaintes reçues, les enquêtes préliminaires et les enquêtes approfondies menées ainsi que leurs conclusions. En outre, ces rapports contiennent des descriptions génériques d'un certain nombre de cas choisis de faute professionnelle avérée ou présumée de procureurs fédéraux. Ces descriptions donnent des indications sur les questions traitées par l'OPR et sur la façon dont le bureau conduit son raisonnement. L'EEG conclut que ces informations sont très utiles car elles fournissent des indications précieuses, en particulier pour les procureurs. Ces rapports annuels sont publiés sur le site internet de l'OPR⁵⁷ (liste de tous les rapports annuels de l'OPR, contenant les résumés des enquêtes menées entre 2005 et 2015).

302. Cela étant, l'EEG a été informée sur place par les représentants de la société civile et des médias que la procédure suivie par l'OPR est très critiquée en raison de son manque de transparence publique. Des représentants de la société civile lui ont déclaré que les rapports annuels publiés par l'OPR il y a 15 ans étaient beaucoup plus complets et instructifs sur les cas individuels que les publications actuelles. En outre, l'EEG a entendu des accusations selon lesquelles l'OPR « manque de mordant », que ses procédures sont régies par une « transparence minimale » et que le bureau a tendance à protéger « ses » procureurs. Les autorités américaines ont contesté ces accusations et déclaré que les rapports annuels de l'OPR contiennent des informations sur des constatations importantes. Elles ont fait valoir que la principale raison pour laquelle les descriptions des cas sont relativement génériques dans les rapports annuels du Bureau était le respect du droit à la vie privée des procureurs.

303. L'EEG est d'avis que les procédures disciplinaires internes, tels que le processus suivi par l'OPR, ne peuvent pas être entièrement ouvertes au public dans tous les cas de figure. Un système de sanctions pour faute professionnelle des procureurs doit être considéré dans son cadre interne spécifique. Il est très frappant, cependant, qu'une procédure disciplinaire dirigée par l'Inspecteur général susmentionné semble bénéficier d'une autonomie et d'une transparence interne beaucoup plus élevée que celle de l'OPR (PMRU et OARM), car l'Inspecteur rend compte directement, non seulement au Procureur général, mais aussi au Congrès. De l'avis de l'EEG, le manque de transparence du processus suivi par l'OPR doit être pris au sérieux. En outre, après avoir étudié les plus récents rapports annuels de ce dernier, l'EEG note une différence considérable entre les plaintes déposées et le nombre de cas qui ont fait l'objet d'une enquête, ce qui exigerait des explications publiques. L'EEG est d'avis que beaucoup reste à faire pour que ce

⁵⁶ L'OPR comme l'OIG peuvent déterminer qu'un procureur a commis une faute. Dans les cas le nécessitant, ces conclusions sont renvoyées aux instances disciplinaires du barreau de l'état du procureur. Le PMRU analyse ces conclusions et donne l'avis final concernant le renvoi au barreau après avoir donné au procureur l'opportunité de faire une demande.

⁵⁷ <https://www.justice.gov/opr/resources>

processus soit plus transparent. Il faut en effet le considérer en mettant en balance le droit à la vie privée avec le désir légitime du public d'être informé de façon approfondie sur une faute grave commise à l'intérieur de la branche exécutive du gouvernement, qui fait partie du système judiciaire aux États-Unis. L'EEG est d'avis que, dans des cas particulièrement graves, le droit à la vie privée devrait peut-être peser moins que le droit du public d'être informé. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) de prendre des mesures appropriées pour que toute faute professionnelle intentionnelle ou irréfléchie commise par des procureurs fédéraux fasse l'objet d'une enquête et soit sanctionnée dans le cadre d'une procédure transparente mettant en jeu, le cas échéant, des organismes ayant une autonomie et une indépendance suffisantes; et ii) que la transparence publique de ces procédures impliquant des procureurs fédéraux soit améliorée, compte dûment tenu du droit à la vie privée et à une défense efficace des procureurs fédéraux concernés.**

304. En ce qui concerne les allégations de violation du droit pénal contre un procureur, l'Inspecteur général coopère avec d'autres procureurs du ministère, qui relèvent généralement d'autres bureaux que celui dans lequel le procureur concerné est employé, pour mener les enquêtes et instruire l'affaire. Dans les affaires qui ne sont pas de nature pénale, l'Inspecteur général mène son enquête et transmet ses constatations relatives à toute forme de faute administrative commise au ministère de la Justice, pour examen et imposition de mesures disciplinaires.

305. Les procureurs qui violent des lois et qui s'exposent ainsi à des sanctions pénales sont soumis au même traitement que tout autre citoyen (il ne bénéficie d'aucune immunité). Ces enquêtes sont en général effectuées avec la participation de l'OIG, du Service de l'intégrité publique de la Division pénale (ministère de la Justice) et de procureurs rattachés à d'autres bureaux qui n'emploient pas le procureur concerné (pour éviter des intérêts contradictoires et des récusations). Lorsqu'un procureur de l'OIG ou du Service de l'intégrité publique fait l'objet de poursuites pénales, le Procureur général nomme un procureur rattaché à un bureau ou un service sans affectation afin de mener l'enquête et l'instruction.

306. Le droit pénal indique que quiconque viole les dispositions relatives au conflit d'intérêts s'expose à une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum, à des amendes pouvant aller jusqu'à 250 000 USD (223 000 EUR), à des peines d'intérêt général et à un remboursement au gouvernement. Les sanctions infligées à ceux qui violent les réglementations régissant la conduite éthique sont notamment la perte d'emploi ou la suspension, la rétrogradation, la réprimande administrative et l'obligation de suivre une formation complémentaire.

307. Le ministère de la Justice peut également tenter une action civile lorsque la conduite d'un procureur constitue une infraction visée au titre 18 U.S.C. § 203, 204, 205, 207, 208 ou 209, pour laquelle une amende civile maximum de 55 000 USD peut être infligée.

Conseils, formation et sensibilisation

308. Tous les nouveaux agents du ministère de la Justice bénéficient d'une formation initiale à l'éthique dans un délai de 90 jours à compter de l'entrée en service. En général, les cadres de haut niveau reçoivent des conseils d'éthique quelques jours avant le début de leur service. Ils reçoivent également des conseils en ce qui concerne l'application de la législation fédérale sur les conflits d'intérêts avant leur nomination et lorsqu'ils préparent et déposent leur première déclaration de situation financière aux fins de leur nomination.

309. Les procureurs du ministère de la Justice doivent s'acquitter chaque année de certaines obligations en matière de formation en fonction du type de poste qu'ils occupent. Il s'agit, par exemple, d'une formation aux règles du professionnalisme, à

l'éthique et à la prévention du harcèlement sexuel. La formation à l'éthique comprend une formation aux dispositions qui réglementent les conflits d'intérêts, les cadeaux, les activités extrajudiciaires et les restrictions concernant la période après la cessation de service.

310. La formation peut être dispensée individuellement et sous forme de présentations vidéo en ligne. Les procureurs du ministère de la Justice doivent attester chaque année qu'ils ont suivi la formation prescrite. Une liste des formations en ligne est mise à jour sur le site Internet du ministère consacré à la formation (LearnDOJ).

311. Chaque district et Division fournit des orientations aux nouveaux agents et notamment une formation initiale à l'éthique dans le gouvernement. Ultérieurement, chaque agent qui présente une déclaration de situation financière suit une formation annuelle obligatoire sur l'éthique dans le gouvernement (une formation directe tous les trois ans) et chaque agent qui présente une déclaration de situation financière publique bénéficie d'une formation annuelle à l'éthique dans le gouvernement. Chaque bureau dispose d'un conseiller en éthique qui anime les formations. Chaque conseiller en éthique suit tous les 18 mois une formation détaillée au National Advocacy Center. Une formation annuelle à l'éthique destinée aux procureurs dure en général une heure et couvre les domaines visés au titre 5 C.F.R. § 2635. En outre, le ministère de la Justice met à disposition de ses procureurs des possibilités de formation sur divers sujets, notamment les procédures et pratiques fédérales, les responsabilités éthiques d'un procureur, ainsi que les meilleures pratiques utilisées dans les nombreux domaines dans lesquels les procureurs du ministère de la Justice interviennent.

312. Par ailleurs, les procureurs du ministère de la Justice doivent continuer à être un membre actif d'un barreau d'au moins un État, car un grand nombre de ces barreaux imposent des obligations en matière de formation permanente juridique.

313. En ce qui concerne les conseils d'éthique, l'EEG a été informée que l'Assistant au Procureur général pour l'administration est le responsable désigné pour les questions d'éthique, ou DAEO, du ministère de la Justice. Le Bureau de l'éthique est chargé de donner des orientations générales au programme d'éthique du ministère de la Justice. Chaque division, bureau, conseil et division compte un DAEO adjoint qui conseille les agents de l'entité concernée. En outre, chaque district compte un ou plusieurs conseillers en éthique parmi les procureurs permanents, qui donnent des conseils sur des questions d'éthique, et un ou plusieurs agents chargés des questions de responsabilité professionnelle (PRO), qui donnent des conseils sur les obligations dont il faut s'acquitter dans le cadre des règles applicables en matière de responsabilité professionnelle. Les PRO travaillent en étroite collaboration avec le Bureau consultatif de la responsabilité professionnelle (PRAO) du siège.

314. Les procureurs peuvent demander un avis à un conseiller en éthique, à un DAEO adjoint, au Bureau de l'éthique du ministère, à un PRO ou un PRAO. Ils peuvent donc, au choix, obtenir des avis sur le professionnalisme et l'éthique auprès d'agents associés à leurs propres bureaux et qui leur conviennent, ou auprès des entités du ministère de la Justice. En outre, de nombreux documents sur l'éthique sont disponibles sur le site Internet du Bureau de l'éthique du ministère et sur le site LearnDOJ. Par ailleurs, des documents sont fréquemment diffusés via le courrier électronique du ministère à tous les procureurs ou à tous les agents, selon la question concernée.

315. Enfin, le Bureau de l'éthique dans le gouvernement (OGE) offre des possibilités de formation aux agents chargés de l'éthique de la branche exécutive, notamment au ministère de la Justice, afin qu'ils acquièrent les connaissances et les compétences nécessaires pour être en mesure d'appliquer les lois et Règlement en matière d'éthique.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

316. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes aux Etats-Unis :

Concernant les parlementaires

- i. envisager d'accroître la transparence du processus pré-législatif menant à la présentation des nouveaux projets de loi au Congrès** (paragraphe 33);
- ii. que les documents expliquant les codes d'éthique du Sénat et de la Chambre des Représentants soient mis à jour et rendus facilement accessibles** (paragraphe 54);
- iii. qu'une obligation d'information *ad hoc* soit prévue lorsqu'un conflit non apparent émerge entre des intérêts privés spécifiques de membres du Congrès et une question examinée dans le cadre de cette institution** (paragraphe 63);
- iv. considérer l'efficacité des règles actuelles du Congrès relatives au «pantouflage», telles que celles qui visent les possibilités pour les membres de la Chambre d'engager des négociations contractuelles pour devenir lobbyistes après avoir quitté le Congrès, ainsi que les périodes de « quarantaine » qui sont applicables aux anciens membres du Congrès qui souhaitent mener des activités de lobbying auprès des représentants du Congrès** (paragraphe 83);
- v. que des outils d'orientation et de formation supplémentaires, relatifs aux différentes restrictions applicables aux membres du Congrès en ce qui concerne leurs interactions avec des lobbyistes ou d'autres tiers cherchant à influencer le processus du Congrès, soient inclus dans la formation des membres du Congrès** (paragraphe 95);
- vi. que des informations actualisées sur la jurisprudence concernant la « clause des paroles prononcées et des débats » soient régulièrement fournies** (paragraphe 107);
- vii. que de nouvelles mesures visant à renforcer l'efficacité de la supervision et de l'application des Règlements internes du Congrès soient considérées par les organes appropriés du Congrès** (paragraphe 123);

Concernant les juges

- viii. que le pouvoir judiciaire examine comment le système de reconduite des juges d'instance et de faillite peut assurer l'indépendance judiciaire** (paragraphe 167);
- ix. que les juges de la Cour Suprême soient invités à adopter le Code de conduite des juges des États-Unis ou à déclarer qu'ils se considèrent comme y étant liés** (paragraphe 185);
- x. que les opportunités de formation en matière d'éthique pour les juges de cour d'appel soient augmentées** (paragraphe 218);

Concernant les procureurs

- xi. que les contrôles et contrepoids qui existent dans le processus de prise de décision des bureaux du Procureur des États-Unis soient complétés par d'autres mesures appropriées, et notamment que les instructions et les décisions hiérarchiques (par exemple, de ne pas instruire une affaire ou dessaisir un procureur d'une affaire) soient en règle générale justifiées par écrit (paragraphe 251);**
- xii. i) prendre des mesures appropriées pour que toute faute professionnelle intentionnelle ou irréfléchie commise par des procureurs fédéraux fasse l'objet d'une enquête et soit sanctionnée dans le cadre d'une procédure transparente mettant en jeu, le cas échéant, des organismes ayant une autonomie et une indépendance suffisantes; et ii) que la transparence publique de ces procédures impliquant des procureurs fédéraux soit améliorée, compte dûment tenu du droit à la vie privée et à une défense efficace des procureurs fédéraux concernés (paragraphe 303).**

317. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités des États-Unis d'Amérique à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO par le biais de sa procédure de conformité spécifique.

318. Le GRECO invite les autorités américaines à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport.

A propos du GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : www.coe.int/greco/fr.
