

Adoption : 28 mars 2014
Publication : 23 avril 2014

Public
Greco RC-III (2014) 6F

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport de Conformité sur les États-Unis d'Amérique

« **Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)** »

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO
lors de sa 63^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 24-28 mars 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités des États-Unis d'Amérique pour mettre en œuvre les neuf recommandations formulées par le GRECO dans son troisième Rapport d'Évaluation consacré à ce pays (voir le paragraphe 2), lequel couvre deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 du Protocole additionnel à cette Convention (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et les campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation de troisième cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 53^e réunion plénière (5 au 9 décembre 2011) et rendu public le 26 janvier 2012, avec l'autorisation des États-Unis [Greco Eval III Rep (2011) 2F, [Thème I](#) et [Thème II](#)].
3. Conformément au règlement intérieur du GRECO, les autorités des États-Unis ont soumis des rapports de situation concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations – les 24 et 31 juillet 2013, respectivement – ainsi que des informations complémentaires les 18 et 23 février et 11 mars 2014. Cette information a servi de base au présent rapport de conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Irlande et la Lituanie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés étaient M. Paulius GRICIUNAS, vice-ministre de la Justice (Lituanie), et M. Andrew MUNRO, administrateur général, division de la réforme du droit pénal, ministère de la Justice et de l'Égalité (Irlande). Ils ont reçu l'aide du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent rapport de conformité.
5. Le rapport de conformité évalue l'état de la mise en œuvre de chaque recommandation individuelle formulée dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du Membre auxdites recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre du tout) sera de nouveau évaluée sur la base d'un rapport de situation supplémentaire qui devra être remis par les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport de conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé six recommandations aux États-Unis concernant le Thème I. La conformité à ces recommandations est évaluée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé de procéder rapidement à la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), ainsi qu'à la signature et à la ratification de son Protocole additionnel (STE 191).*
8. Les autorités des États-Unis indiquent que, depuis la réception de cette recommandation, aucune mesure n'a été prise pour ratifier la Convention pénale sur la corruption ou pour signer ou ratifier son Protocole additionnel. Elles indiquent que leur pays est non seulement membre du GRECO, mais partie à trois traités multilatéraux voués à la lutte contre la corruption : la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Convention interaméricaine contre la corruption.
9. Le GRECO déplore qu'aucun progrès n'ait été enregistré par les autorités des États-Unis sur la voie de la ratification de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel, bien que ladite Convention ait été signée par ce pays dès 2000. Il invite instamment les autorités à poursuivre leurs efforts en la matière.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO a recommandé de faire en sorte que la législation et/ou la pratique fédérales concernant la corruption d'agents publics étrangers, de membres d'assemblées publiques étrangères, de fonctionnaires internationaux, de membres d'assemblées parlementaires internationales, de juges et d'agents de cours internationales [articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)], ainsi que la corruption d'arbitres et de jurés étrangers [articles 4 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191)] : i) ne se limitent pas aux activités commerciales ; ii) incriminent aussi l'aspect passif de ces infractions et iii) de s'assurer que toutes les formes d'« avantages indus » en rapport avec ces infractions soient incluses dans les infractions de corruption applicables.*
12. Les autorités des États-Unis signalent que, depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, les États-Unis n'ont pas adopté de nouvelles lois ni modifié la législation pénale en vigueur d'une manière ayant un rapport direct avec cette recommandation. Ceci dit, elles mentionnent le recours par les autorités de poursuite à tout un arsenal réglementaire, disponible *en pratique*, selon des modalités correspondant aux éléments individuels (i à iii) de cette recommandation.
13. En ce qui concerne la première partie de la recommandation – *faire en sorte que la législation et/ou la pratique fédérales concernant [les infractions énumérées] ne se limitent pas aux activités commerciales* – les autorités signalent que la Loi relative à la corruption de ressortissants étrangers [Foreign Corrupt Practices Act (« FCPA »)] est le principal texte applicable. Selon un ouvrage intitulé *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act* [Guide des ressources relatives au FCPA] (ci-après « le Guide des ressources »)¹, publié en novembre 2012 conjointement par le ministère de la Justice (« DOJ ») et la Commission des opérations de bourse (« SEC »), le FCPA permet d'appréhender toute une série de comportements. Les autorités soulignent également que le FCPA n'est pas le seul texte permettant de sanctionner la

¹ Une version anglaise au format PDF du Guide des ressources peut être consultée à l'adresse : <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/guidance/>

remise d'un pot-de-vin à un agent public étranger, conformément aux exigences des articles 5, 6, 10, et 11 de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel. Le FCPA s'applique uniquement aux pots-de-vin versés en vue d'encourager ou d'influencer un agent public étranger pour qu'il use de sa position « afin d'aider à obtenir ou à conserver un marché, avec, au bénéfice ou au profit d'un tiers » (le « critère de finalité commerciale »). Dans le cadre des débats relatifs à l'adoption de modifications au FCPA en 1988, le Congrès a précisé que la notion de finalité commerciale – et plus spécialement le volet relatif à la conservation d'un marché – doit être interprétée au sens large : « *Les participants désirent préciser que la mention des pots-de-vin en vue de 'conserver un marché' dans la présente loi ne se limite pas à la reconduction de contrats ou autres marchés, mais inclut également une interdiction des pots-de-vin liés à l'exécution ou au respect de contrats ou bien l'achèvement de transactions en cours, comme le versement d'une somme d'argent à un agent public étranger en vue d'obtenir un traitement fiscal plus favorable. La formule ne devrait pas, cependant, être interprétée de manière tellement large qu'elle inclue le fait de recourir à des groupes de pression ('lobbies') ou à d'autres interventions normales auprès de fonctionnaires* ». Bon nombre d'actions menées par les autorités répressives visent des pots-de-vin versés en vue d'obtenir ou de reconduire des contrats avec le gouvernement. Le FCPA interdit également de verser des pots-de-vin dans le cadre d'activités commerciales ou pour obtenir un avantage commercial. Par exemple, le versement de pots-de-vin – que ce soit en vue d'obtenir un traitement fiscal favorable, une réduction voire une suppression des droits de douane, une intervention du gouvernement afin qu'il empêche des concurrents de pénétrer sur un marché ou bien de contourner l'obligation d'obtenir une licence ou un permis – s'analyse toujours en un acte répondant au critère de finalité commerciale². En 2004, la Cour d'appel du cinquième circuit a recouru à ce critère dans l'affaire *United States v. Kay*³ et estimé que des pots-de-vin versés en vue d'obtenir un traitement fiscal favorable – sous la forme d'une réduction des droits de douane et des taxes de vente sur des produits importés – pourraient s'analyser en paiements visant à « obtenir ou conserver » un marché au sens du FCPA. Et la Cour d'expliquer qu'en promulguant le FCPA, « le Congrès entendait interdire une gamme de paiements plus large que celle influençant directement l'obtention ou le prolongement d'un contrat gouvernemental ou bien d'un accord commercial ou industriel analogue ». Dans cette affaire, la juridiction d'appel a estimé que « [l]e but du Congrès était de s'attaquer aux pots-de-vin visant à obtenir une assistance pour améliorer les opportunités commerciales du corrupteur ou de son bénéficiaire, que cette assistance soit directe ou indirecte et qu'elle soit ou pas liée à l'application des lois, l'octroi ou le renouvellement d'un contrat ou bien l'exécution ou le maintien d'un accord. » Elle a estimé, par conséquent, que des pots-de-vin versés en vue d'obtenir un traitement fiscal favorable peuvent, dans les circonstances appropriées, constituer une violation du FCPA : « *Éviter ou abaisser les taxes et impôts permet de diminuer les frais d'exploitation et par conséquent d'augmenter la marge bénéficiaire, libérant ainsi des fonds que l'entreprise serait autrement juridiquement tenue de dépenser. Et cet avantage lui permet en conséquence de commettre un certain nombre d'actes au détriment de ses concurrents. Corrompre un agent public étranger pour abaisser des taxes et des droits de douane peut certainement conférer un avantage indu par rapport aux concurrents et, par là même, aider le corrupteur à obtenir ou à conserver un marché* » [...] « *[N]ous estimons que le Congrès désirait que le FCPA s'applique de manière générale aux paiements visant à aider le corrupteur, soit directement soit indirectement, à obtenir ou à conserver un marché pour une personne quelconque et que les pots-de-vin versés à des agents publics étrangers en vue d'alléger illégalement le montant des droits de douane et des taxes à payer constituent un type de paiement pouvant relever de cette catégorie très large* ». Les autorités ajoutent que dans les

² Voir, par exemple, la requête déposée dans l'affaire *SEC v. Panalpina, Inc.*, No. 10-cv-4334 (S.D. Tex. Nov. 4, 2010), ECF No. 1

³ *United States v. Kay*, 359 F.3d 738, 755-56 (5th Cir. 2004)

rare situations où le FCPA pourrait ne pas s'appliquer à un mécanisme de corruption « non commercial », d'autres lois, comme la Loi sur les voyages [Travel Act] ou bien les dispositions visant la lutte contre la fraude électronique ou le blanchiment de capitaux, permettraient d'incriminer le comportement en cause⁴. Aucun de ces textes de loi ne se limite en effet aux « activités commerciales », de sorte que la corruption d'agents publics étrangers liée à des activités non commerciales peut être combattue en pratique par le biais de la législation fédérale.

14. Le GRECO prend note des informations communiquées, lesquelles pour la plupart rejoignent le contenu du Rapport d'Évaluation (paragraphe 151). La condition subordonnant l'application du FCPA à l'existence d'une relation commerciale subsiste. Toutefois, les informations complémentaires communiquées renforcent la position des autorités des États-Unis selon laquelle le critère de la finalité commerciale doit être interprété au sens large ; par exemple, en vertu de la jurisprudence *Kay*, il engloberait la corruption d'un agent public étranger en vue d'obtenir un traitement fiscal favorable. Ceci dit, le GRECO n'est pas convaincu qu'une situation n'ayant clairement aucun lien avec une forme quelconque de relation contractuelle ou commerciale serait couverte par le FCPA. Le GRECO prend note de la position des autorités selon laquelle les dispositions de la Loi sur les voyages ou des instruments visant à lutter contre la fraude postale, la fraude électronique ou le blanchiment de capitaux pourraient alors s'appliquer de manière à pouvoir engager malgré tout des poursuites – dans la mesure où elles ne visent pas exclusivement des activités commerciales. Selon les autorités américaines, cela couvrirait ces infractions de corruption « dans la mesure la plus large autorisée » en vertu de la Constitution et du système fédéral américains. Le GRECO ne conteste pas que des infractions alternatives telles que la fraude ou le blanchiment d'argent puissent être utilisées de manière efficace pour traiter ces situations. Pourtant, les autorités n'ont pas démontré que lesdites dispositions peuvent de manière autonome respecter toutes les exigences requises par la Convention pénale sur la corruption en ce qui concerne les infractions spécifiques de corruption d'agents publics étrangers et autres mentionnées dans cette recommandation, dans la mesure où ces dispositions secondaires concernent plutôt d'autres types d'infractions comme la fraude, le blanchiment de capitaux, etc. Par conséquent, le GRECO estime que les autorités des États-Unis ont apporté la preuve que la limitation aux activités commerciales prévue par le FCPA doit recevoir une interprétation large, ce qui constitue un pas dans la bonne direction, mais ne suffit pas à supprimer ladite limitation. De plus, il ne ressort pas clairement des justifications présentées que la législation secondaire invoquée, telle qu'appliquée, respecterait toutes les exigences contenues dans la Convention pénale pour ce qui concerne les infractions particulières mentionnées dans cette recommandation. Il s'ensuit que cette partie de la recommandation n'a pas été plus que partiellement mise en œuvre, du fait des exigences supplémentaires consistant à prouver l'utilisation de déplacements ou de virements ou de courriers entre États.
15. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation – *faire en sorte que la législation et/ou la pratique fédérales incriminent aussi l'aspect passif de ces infractions* – les autorités des États-Unis répètent ce qu'elles ont déjà déclaré dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 152) à savoir que, pour des raisons juridictionnelles et politiques, les États-Unis n'incriminent pas la sollicitation ou l'acceptation d'un pot-de-vin par un agent public étranger *sur la base du FCPA*. Elles ajoutent que le pays où l'agent exerce ses fonctions est celui ayant subi le plus grand préjudice en raison de l'acceptation du pot-de-vin et, par conséquent, celui aussi qui devrait, dans la mesure du possible, engager des poursuites contre l'intéressé au niveau national pour avoir accepté le pot-de-vin et que les autorités américaines partagent activement des informations qui peuvent aider les poursuites et aident à récupérer les actifs de fonctionnaires corrompus, en citant un certain nombre d'exemples. Ceci dit, les autorités déclarent aussi que États-Unis

⁴ Les autorités des États-Unis mentionnent également leur réponse concernant la partie (ii) de cette recommandation.

peuvent et ont déjà engagé des poursuites contre des agents publics étrangers au titre d'actes de corruption dans le cadre : (1) d'affaires de blanchiment d'argent (la corruption d'un agent public étranger étant souvent une infraction sous-jacente du blanchiment de capitaux), (2) d'affaires de fraude électronique et (3) de la Loi sur les voyages. Les autorités donnent de nombreux exemples d'affaires dans lesquelles des situations de corruption passive d'agents publics étrangers et de membres d'organisations internationales ont provoqué l'engagement de poursuites qui ont abouti à une condamnation, le plus souvent au titre de la commission d'actes de blanchiment de capitaux et, parfois aussi, au titre supplémentaire de l'infraction de félonie définie dans le FCPA⁵.

16. Le GRECO prend note des informations communiquées selon lesquelles les dispositions du FCPA relatives à la corruption d'un agent public étranger n'ont subi aucun changement depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation. Toutefois, ces autorités ont cité un grand nombre d'affaires indiquant clairement que des situations impliquant des cas de corruption passive d'agents publics étrangers ou de membres d'organisations internationales peuvent faire et font l'objet de poursuites débouchant sur des condamnations, principalement au titre de l'infraction de blanchiment de capitaux, la corruption telle qu'elle est définie dans le FCPA étant une infraction sous-jacente du blanchiment. Le GRECO accepte sur cette base que les autorités répressives puissent en pratique traiter et même engager des poursuites dans bon nombre d'affaires de corruption passive d'agents publics étrangers et autres, car cela ressemble souvent à du blanchiment. Comme il n'a pas été établi que la législation et/ou la pratique suivies à cette fin respectent toutes les exigences requises pour l'infraction de corruption passive d'agents publics et autres couverts par cette recommandation en vertu de la Convention pénale sur la corruption, il s'ensuit que cette partie de la recommandation n'est pas mise en œuvre plus que partiellement, du fait des exigences supplémentaires consistant à prouver l'utilisation de déplacements ou de virements ou de courriers entre États.
17. Quant à la troisième partie de cette recommandation – *s'assurer que toutes les formes d'« avantages indus » en rapport avec ces infractions soient incluses dans les infractions de corruption applicables* –, le GRECO rappelle qu'elle est due à la reconnaissance que le FCPA admet une exception explicite d'incrimination en faveur des « paiements de facilitation et d'accélération », dont le but est d'accélérer ou d'obtenir l'exécution d'un acte de routine par un agent public. Une telle exemption est contraire à la formulation de la Convention pénale sur la corruption qui n'admet aucune exception explicite en faveur de tels paiements (Rapport d'Évaluation, paragraphe 153).
18. Les autorités font valoir que la législation des États-Unis est conforme à la Convention pénale sur la corruption, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, l'exception posée par le FCPA en faveur des « paiements de facilitation et d'accélération » correspond à l'utilisation de l'adjectif « indus » (s'agissant d'avantages) dans la Convention lequel, selon les rédacteurs de cet instrument « [...] vise à exclure les avantages qui sont admis par la loi ou par les règlements administratifs, ainsi que les cadeaux de faible valeur ou les cadeaux socialement acceptables »⁶. Deuxièmement, les autorités font valoir que le FCPA interdit à une personne, agissant de manière corrompue, d'offrir, de donner, de promettre de donner ou d'autoriser l'octroi –

⁵ Les affaires mentionnées par les autorités des États-Unis sont : *United States v. Bethancourt*, No. 13 MAG 0683 (S.D.N.Y. Mar. 12, 2013), *United States v. Esquenazi*, No. 1:09-cr-21010-MGC (S.D. Fla. Dec. 4, 2009), *United States v. Siriwan*, No. CR 09 00081 (C.D. Cal. Jan. 28, 2009), *United States v. Lazarenko*, 564 F.3d 1026 (9th Cir. 2009), *United States v. Bahel*, No. 08-3327-cr, 662 F.3d 610 (2d Cir. 2011), *United States v. Sengupta*, No. 02-CR-040-RWR (D.D.C. Feb. 6, 2006), *United States v. Basu*, No. 1:02-CR-00475-RWR (D.D.C. May 30, 2008) et *aff'd*, No. 08-3031 (D.C. Cir. Dec. 2, 2009).

⁶ Rapport explicatif de la Convention pénale sur la corruption, paragraphe 38.

directement ou indirectement – d’une quelconque somme d’argent ou d’un quelconque objet de valeur. Dans cet instrument, le terme « quelconque objet de valeur » doit être compris de manière très large et englobe les avantages économiques et non matériels, y compris de l’argent liquide, des voyages, des repas, des divertissements, des cadeaux, des emplois, des dons à des œuvres caritatives et des avantages non pécuniaires (voir le Guide des ressources, p. 14-19). De plus, les autorités déclarent que, comme la Convention pénale sur la corruption qui exige explicitement un élément intentionnel dans toutes les infractions de corruption, l’établissement d’une infraction pénale en droit des États-Unis suppose que la violation du FCPA revête un caractère intentionnel. « L’exigence d’une intention malhonnête [...] s’applique aux comportements visant à inciter de manière indue un agent public à abuser de sa fonction » (voir le Guide des ressources, p. 15). Ainsi, pour constituer un pot-de-vin, un paiement doit viser à corrompre le destinataire, ce qui signifie que le ou les corrupteurs aient agi « [...] avec l’intention spécifique de parvenir à un résultat illégal en influençant un agent public étranger dans l’exercice de ses devoirs officiels en faveur d’une personne » [*United States v. Kay*, 513 F.3d 432, 450 (5th Cir. 2007)]. La personne versant un paiement de facilitation, par définition, ne saurait être considérée comme agissant en vue d’obtenir quelque chose à laquelle elle n’a pas droit ; par conséquent le « payeur » ne serait pas animé de « l’intention de corruption » en l’occurrence. Les autorités des États-Unis concluent que les pots-de-vin versés en contrepartie de toutes les sortes d’« avantages indus » sont intégralement couverts par le FCPA et/ou les autres instruments de la législation fédérale et en pratique, conformément à la Convention pénale sur la corruption.

19. Le GRECO relève que l’exception reconnue par le FCPA en faveur des paiements de facilitation et d’accélération n’est pas reprise dans la législation fédérale relative à la corruption d’agents publics nationaux. Il note en outre qu’en ce qui concerne l’infraction de corruption nationale, la législation fédérale s’applique à « tout objet de valeur » et que le caractère « indu » de l’avantage – tel qu’il est requis par la Convention pénale sur la corruption – ne se reflète pas dans la loi pertinente des États-Unis. D’aucuns peuvent donc prétendre que, en ce qui concerne cette infraction, le droit américain est plus large que les dispositions de la Convention. Le fait que le texte du FCPA soit plus limité que celui du droit fédéral visant la corruption d’agents publics nationaux ne suffit donc pas pour conclure que le FCPA a une portée plus restreinte que la Convention. Les autorités des États-Unis avancent que l’exception prévue par le FCPA est conforme à la Convention, puisque cette restriction devrait être interprétée comme étant similaire au raisonnement exposé dans le rapport explicatif de cet instrument où l’avantage « indu » « désigne quelque chose que le bénéficiaire n’est pas légalement habilité à accepter ou à recevoir » (voir la note de bas de page 6).
20. Aux yeux du GRECO, le fait que la législation des États-Unis ne soit pas totalement uniforme concernant aussi bien les infractions de corruption nationale que transnationale sème la confusion. De plus, l’exception en faveur des « paiements de facilitation et d’accélération » contribue à créer une « zone grise ». Toutefois, il convient de noter que des lignes directrices relatives au FCPA ont été publiées pour clarifier la situation et que les ministères de la Justice et du Commerce mettent activement en garde contre le recours aux paiements de facilitation dans le contexte de transactions internationales. Le GRECO accepte que les clarifications avancées par les autorités en ce qui concerne les avantages érigés en infraction pénale en vertu du FCPA correspondent à ce qui est entendu par un avantage « indu » au sens de la Convention pénale sur la corruption. Cette partie de la recommandation est par conséquent mise en œuvre.
21. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation ii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

22. Le GRECO a recommandé de s'assurer que la législation et/ou la pratique fédérales sont conformes aux prescriptions sur la corruption dans le secteur privé, telles qu'établies par les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).
23. Les autorités des États-Unis déclarent que, pour les raisons citées dans le Rapport d'Évaluation, leur pays ne dispose pas d'une loi fédérale autonome relative à la corruption dans le secteur privé. Ceci dit, *en pratique*, la conduite couverte par les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption fait constamment l'objet de poursuites sur la base de différents textes de loi. Premièrement, la corruption à des fins commerciales peut être incriminée au titre de la Loi sur les voyages (Travel Act, 18 U.S.C., article 1952). Plus spécialement, l'article 1952(b)(2) de ladite loi interdit de se déplacer d'un État à l'autre ou des États-Unis vers un État tiers – ou bien d'utiliser le courrier ou tout autre service – à des fins commerciales dans l'intention de poursuivre une « activité illicite » : une formule englobant tout acte de corruption violant la législation des États-Unis ou celle d'un État dans lequel un acte visant à favoriser la mise en place du mécanisme de corruption [18 U.S.C., article 1952(b)(1)(2)]. Les autorités soutiennent que, à l'heure actuelle, au moins 40 des 50 États de la fédération incriminent la corruption commerciale. De plus, il ressort des travaux préparatoires de la Loi sur les voyages que le Congrès était préoccupé par les activités criminelles interétatiques et transnationales. La Cour suprême a, dans ce contexte, estimé que « le Congrès entendait inclure dans la formule 'l'acte de corruption [...] en violation des lois de l'État ou il a été commis' toute conduite violant les lois d'un État fédéré relatives à la corruption commerciale » [Perrin v. United States, 444 U.S. 37, 50 (1979) et United States v. Welch, 327 F.3d 1081, 1090-1103 (10th Cir. 2003)] et jugé que la Loi sur les voyages a été conçue pour « infliger des sanctions pénales à une personne dont le travail l'amène à franchir les frontières d'un État fédéré ou de la fédération afin de faciliter certaines 'activités illicites' et qu'une infraction définie par la législation d'un État fédéré relative à la corruption commerciale peut être considérée comme une infraction sous-jacente à une infraction définie dans la Loi sur les voyages » [citant H.R. Rep. No. 966, at 4 (1961), réimprimé en 1961 U.S.C.C.A.N. 2664, 2666]. La Cour suprême a en outre déclaré que la Loi sur les voyages représente « en bref, un effort visant à refuser aux individus animés par l'intention criminelle [requis] d'accéder aux circuits commerciaux » [Erlenbaugh v. United States, 409 U.S. 239, 246 (1972) (citant H.R. Rep. No. 966, at 3)]. En outre, un tribunal fédéral de district a estimé que la Loi sur les voyages s'applique aux actes de corruption commis à l'étranger dans le secteur privé [United States v. Carson, No. SACR 09-00077-JVS, 2011 WL 7416975, at *4-5 (C.D. Cal. Sept. 20, 2011)]. Les autorités énumèrent également une longue liste d'affaires dans lesquelles des poursuites au titre de l'infraction de corruption commerciale ont été lancées en vertu de la Loi sur les voyages (entre 2004 et 2013).
24. Les autorités des États-Unis font en outre valoir que le Rapport d'Évaluation (paragraphe 157) semble assumer à tort que la transaction entachée de corruption doit être effectuée en recourant à des services intervenant dans le commerce entre États ou avec l'étranger. Les autorités déclarent à cet égard que la disposition relative auxdits services est beaucoup plus large en réalité, dans la mesure où elle ne se limite pas au versement ou à la réception d'un pot-de-vin ; le recours aux services ne doit pas jouer un rôle *central* dans la définition de l'infraction ; en fait, seule la formule « pour faciliter la mise en place du » mécanisme de corruption – une notion analysée en soi comme revêtant un sens très large par les tribunaux des États-Unis – est véritablement prise en compte. De plus, les liens avec le commerce entre États ou avec l'étranger peuvent découler de toute une série de mécanismes susceptibles de permettre de franchir une frontière entre États ou les frontières de la fédération. Il suffit par exemple d'un

simple courrier, colis, virement, fac-similé, courriel, recours à Internet, texte, message instantané, appel lancé depuis un téléphone portable, appel longue distance (d'un État à l'autre ou à l'étranger) depuis une ligne fixe, recours à une institution financière jouissant d'une garantie fédérale ou interétatique, voyage ou déplacement physique d'un type quelconque ou tout autre moyen de franchir les frontières d'un État ou de la fédération *pour faciliter la mise en place du mécanisme* – notamment en négociant, en exigeant ou en transmettant des conditions ; en organisant une réunion où un rendez-vous en vue de discuter d'une question liée au mécanisme ; en effectuant un paiement ; en retirant de l'argent pour effectuer un paiement en espèces ; en évoquant ou en communiquant la documentation associée à l'exécution ou à l'explication du paiement ; en transférant ou en recevant des informations ou d'autres contreparties accordées par le destinataire du pot-de-vin – pour établir la compétence. Il n'est pas nécessaire non plus pour les autorités de poursuite de prouver que l'accusé avait connaissance de l'utilisation réelle ou prévue de ces services intervenant dans le commerce entre États.

25. Les autorités ajoutent que, même dans les rares cas où aucun acte commis pour faciliter la mise en place du mécanisme de corruption n'a affecté un État doté d'une législation interdisant la corruption commerciale et où il s'avère impossible d'invoquer la Loi sur les voyages, il demeure possible de sanctionner cette infraction – au titre de diverses lois pénales, y compris, mais pas seulement, celles interdisant la fraude postale et la fraude électronique, les trusts, le racket, la conspiration et la fraude boursière – en fonction des circonstances de l'espèce. Par exemple, les articles 1341 et 1343 du titre 18 du Code pénal des États-Unis (U.S. Code) incriminent respectivement la fraude postale et la fraude électronique. Plus spécialement, ces dispositions incriminent un « mécanisme ou artifice visant à frauder » lorsqu'un courrier ou un courriel est utilisé pour faciliter la mise en place du mécanisme. L'article 1346 du titre 18 du même code définit le « mécanisme ou artifice visant à frauder » comme englobant « les mécanismes ou artifices visant à priver un tiers de son droit intangible à des services honnêtes ». À cette fin, les autorités ont fourni des informations concernant la large portée et l'usage commun de la « théorie des services honnêtes » dans la fraude par courrier postal et virement électronique qui a été invoquée pour poursuivre la corruption depuis plus de 60 ans aux États-Unis (parfois appelée « corruption de services honnêtes ») et qui tire ses éléments de dispositions réglementaires et législatives régissant la corruption au niveau fédéral (États-Unis c. Ring, 706 F, 3d 460 (D.C. Cir. 2013)). Elles déclarent en outre que contrairement à la fraude postale et électronique normale, pour qu'il y ait fraude aux services honnêtes, il n'est pas nécessaire que l'auteur de l'infraction ait causé une perte financière ou un dommage à quiconque ou qu'il ait tiré un avantage financier, les éléments centraux constitutifs de l'infraction de corruption passive étant a) l'obligation de loyauté, b) la sollicitation ou l'acceptation d'une chose de valeur, c) avec en contrepartie le fait de faire quelque chose en violation de son devoir de loyauté. En ce qui concerne la corruption active, les éléments sont : a) offre ou don d'un bien de valeur, b) à quelqu'un ayant obligation de loyauté, c) en contrepartie d'un service de sa part, en violation de la loyauté. Les autorités expliquent en outre que dans une affaire de fraude par corruption de services honnêtes, l'élément constitutif de la fraude est constitué dès lors que l'employé se prétend loyal alors qu'il ne l'est pas en réalité. Au titre de la fraude à des services honnêtes en matière postale et électronique, il est possible de faire jouer toute la portée de la juridiction fédérale pour poursuivre les auteurs de tout mécanisme de corruption dès lors que les services postaux américains ou un virement interfédéral ont été utilisés. Les autorités mentionnent un certain nombre d'affaires à l'appui de cette interprétation. Enfin, elles affirment que la conduite peut fréquemment être sanctionnée au titre de diverses lois adoptées par les États pour lutter contre la corruption et la fraude ou pour interdire les pratiques commerciales déloyales définissant la corruption comme moyen incorrect de s'assurer un avantage compétitif. Une jurisprudence importante (visant la période 1975 à 2013) est également citée dans ce contexte.

26. Le GRECO relève d'une part que la législation n'a pas évolué depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, c'est-à-dire qu'aucune disposition fédérale spécifique – comparable aux exigences énoncées aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption – ne vise la corruption dans le secteur privé. D'autre part, les États-Unis ont cité une jurisprudence volumineuse indiquant que les actes de corruption commis dans le secteur privé peuvent faire l'objet de poursuites au niveau fédéral sur la base d'une combinaison de diverses dispositions. Il semble que les textes le plus fréquemment invoqués dans ce contexte soient la Loi sur les voyages (Travel Act, 18 U.S.C., article 1952) et le texte régissant la fraude par corruption de services honnêtes, 18 U.S.C. article 1346 qui ont un vaste champ d'application et peuvent être utilisés dans le cadre de poursuites visant des actes de corruption perpétrés dans le secteur privé. Le GRECO reconnaît que la Loi sur les voyages – laquelle ne peut être appliquée dans ce contexte que si la législation de l'État concerné incrimine la corruption dans le secteur privé – a une portée plus large aujourd'hui qu'à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation, dans la mesure où cette corruption est désormais incriminée dans 40 des 50 États de la fédération, ce qui traduit une légère augmentation du nombre des juridictions visées. Le GRECO relève toutefois que l'on peut encore envisager des situations dans lesquelles la Loi sur les voyages ne saurait être appliquée et où les États-Unis pourraient être contraints de recourir à d'autres moyens tels que la fraude postale ou la fraude électronique – considérées comme des infractions à l'obligation de fournir des services honnêtes (18 U.S.C., articles 1341, 1343 et 1346) – pour pouvoir poursuivre les auteurs d'un acte de corruption en qualité de fraudeurs. Une analyse détaillée concernant chaque élément contenu dans les articles 7 et 8 de la Convention pénale est exposée dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 72-79 et 155-157). Les informations qui ont été communiquées maintenant concernant la fraude relative aux services honnêtes en matière postale et électronique complètent quelque peu cette analyse; toutefois, le GRECO rappelle que la fraude concernant des services honnêtes ne peut être invoquée que si les services postaux américains ou un courriel interfédéral ont été utilisés pour commettre l'infraction. Même si cette notion doit être interprétée largement, elle entraîne une certaine limitation à la possibilité d'invoquer cette infraction.
27. Pour résumer, le GRECO estime que les autorités des États-Unis ont prouvé qu'en pratique il est possible de s'en prendre à la corruption dans le secteur privé en invoquant à la fois la Loi sur les voyages et les lois des États, à une échelle sans doute supérieure à celle indiquée dans le Rapport d'Évaluation. Lorsque ce procédé s'avère impossible, il est concevable de recourir également aux dispositions fédérales anti-fraude aux services honnêtes. Ceci dit, ces dispositions anti-fraude supplémentaires, de la manière dont elles sont appliquées en pratique, ne correspondent pas pleinement aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption, du fait des exigences supplémentaires consistant à prouver l'utilisation de déplacements ou de virements ou de courriers entre États.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

29. *Le GRECO a recommandé de s'assurer que la législation et/ou la pratique fédérale sont conformes aux prescriptions sur le trafic d'influence énoncées à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
30. Selon les autorités, le lobbying ou la communication de demandes à des fonctionnaires est une activité protégée par la Constitution. La remise de cadeaux dans l'intention d'entretenir une

relation commerciale ou une amitié politique, à la distinction de ceux remis dans l'intention d'établir une influence entachée de corruption, constitue également une activité protégée (*United States v. Sawyer*, 85 F.3d 713, 731 & 741, 1st Cir. 1996). Offrir ou accepter des cadeaux dans l'intention d'établir une influence entachée de corruption, cependant, est interdit par les lois anticorruption des États-Unis, même lorsque le cadeau est remis par un lobbyiste, quelqu'un ayant adressé une demande au gouvernement ou quelqu'un qui se livre au trafic d'influence. Les autorités soutiennent que les États-Unis poursuivent avec succès les lobbyistes qui « franchissent la ligne rouge » et offrent des cadeaux à des membres de l'administration dans l'intention d'exercer une influence entachée de corruption sur la manière dont les intéressés s'acquittent des devoirs de leur charge. Elles mentionnent une affaire dans laquelle un lobbyiste a reconnu avoir participé à une conspiration et avoir facilité une violation de l'obligation de prestation de services honnêtes sous la forme d'une fraude postale et d'une évasion fiscale en remettant des objets de valeur, comme des vacances luxueuses, des billets pour assister à des concerts et des événements sportifs de premier plan et des repas onéreux à des agents publics en vue d'obtenir une action favorable pour ses clients (*United States v. Abramoff*, 06-CR-0001-ESH, D.D.C. 2006). En outre, les États-Unis sont parvenus à poursuivre avec succès plus de 20 conspirateurs dans l'affaire susmentionnée. Les autorités font également valoir que les États-Unis engagent des poursuites dans des affaires de trafic d'influence en invoquant les lois interdisant la fraude par courrier et la fraude électronique et ont communiqué les détails de la jurisprudence pertinente.

31. Les autorités suggèrent en outre que, s'il est clair que l'agent public acceptant le pot-de-vin et le trafiquant d'influence offrant ce pot-de-vin peuvent être poursuivis, la pratique révèle qu'il est également possible d'engager des poursuites dans la situation particulière où le trafiquant accepte l'avantage sans rien faire en contrepartie (c'est-à-dire sans établir de contact avec l'agent public). Les autorités des États-Unis soulignent qu'aussi bien le trafiquant d'influence que le « client » (mandataire) peuvent être poursuivis en vertu du droit national. Premièrement, le trafiquant d'influence peut être poursuivi au titre d'escroquerie d'un client en vertu du 18 U.S.C., article 1346, dès lors que le lobbyiste s'abstient en fait de fournir le moindre service au client payant [*United States v. Scanlon*, 753 F. Supp. 2d 23, 24, 28 (D.D.C. 2010) *aff'd*, 666 F.3d 796 (D.C. Cir. 2012)]. Les autorités ajoutent que ce précédent a été récemment invoqué pour poursuivre des mécanismes de trafic d'influence dans lesquels le trafiquant reversait des honoraires d'intermédiation ou une commission occulte à un tiers [*United States v. DeMizio*, 08-CR-336 JG, 2012 WL 1020045 (E.D.N.Y. Mar. 26, 2012) *aff'd*, 12-1293, 2014 WL 292121 (2d Cir. Jan. 28, 2014)]. Dans cette affaire, la Cour a estimé que « lorsqu'un mécanisme implique une corruption ou une commission occulte au sens prêté à ces termes par les sources juridiques fédérales appropriées, il peut faire l'objet de poursuites au titre de la violation de l'obligation de fournir des services honnêtes en vertu de la jurisprudence *Skilling*. » *Id.* (citant *Scanlon*, 753 F. Supp. 2d at 26). La Cour a également souligné que le gouvernement n'est pas tenu de prouver que le bénéficiaire de la commission occulte alléguée « n'a fourni aucun travail légitime en contrepartie de celle-ci [...] ». Deuxièmement, à la fois le « client » (mandataire) et le trafiquant d'influence peuvent faire l'objet de poursuites au titre de conspiration visant à corrompre un agent public, que le mécanisme réel de corruption ait pu être mis en place ou porté des fruits ou pas [*United States v. O'Keefe*, 252 F.R.D. 26 (D.D.C. 2008)]. De plus, la conspiration est l'instrument qui a permis d'engager des poursuites au titre d'accords passés entre un trafiquant d'influence et un client en vue d'exercer une influence entachée de corruption sur un agent public [*United States v. McNair*, 605 F.3d 1152, 1187 (11th Cir. 2010)] (« [l']influence » au sens de l'article 666 peut être exercée indirectement et il suffit que les accusés aient nourri l'intention d'influencer l'agent en poussant un intermédiaire à autoriser l'intéressé à procéder à des paiements, etc.).

32. Les autorités des États-Unis ajoutent que, en 2007, le Congrès a adopté la Loi sur une gouvernance honnête et un gouvernement ouvert [Honest Leadership and Open Government Act (« HLOGA »)] qui renforce les obligations de déclaration des activités de lobbying et de financement et réduit encore plus la valeur des cadeaux pouvant être faits aux parlementaires et à leurs assistants, tout en prévoyant la publication de rapports sur les contributions des lobbyistes. Le HLOGA alourdit également les peines pénales et civiles pouvant être infligées au titre de la violation de la Loi sur la divulgation du lobbying [Lobbying Disclosure Act (« LDA »)]. Plus spécialement, le HLOGA interdit catégoriquement aux lobbyistes et à leurs clients de remettre le moindre objet de valeur à un membre du Congrès ou à l'un de ses assistants, à moins d'y être explicitement autorisés par une exception aux règles régissant les cadeaux. Il impose également la même restriction aux lobbyistes et à leurs clients en plus des agents publics. En bref, il vise à réduire la capacité des lobbyistes à user d'une influence impropre et entachée de corruption sur les membres du Congrès et leurs assistants.
33. Le GRECO estime que la législation relative au trafic d'influence n'a pas changé depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, à savoir que cette conduite n'est toujours pas incriminée en soi en droit fédéral. À l'époque de l'adoption dudit rapport, les autorités continuaient à prétendre qu'en recourant à un mélange de diverses lois fédérales étatiques (comme indiqué en détail plus haut), il est possible de poursuivre tous les contrevenants ayant participé à un mécanisme de trafic d'influence. Le GRECO rappelle que, si du côté actif cette infraction est analogue à la corruption active, elle diffère sur un point important, à savoir que l'avantage n'est pas remis à l'agent public (et ne saurait donc être considéré comme indirect), mais au trafiquant d'influence de sorte que l'action ou l'omission éventuelle de l'agent public n'est pas liée à l'avantage remis à l'intéressé. En ce qui concerne l'aspect passif de l'infraction, le trafic d'influence s'apparente à une corruption passive, hormis le fait – là encore – que le trafiquant d'influence et non l'agent public est le destinataire final de l'avantage indu.
34. Dans ce contexte, le GRECO note que les autorités ont soumis des informations détaillées sous la forme d'une jurisprudence volumineuse semblant indiquer qu'il est possible d'appliquer la législation fédérale de diverses manières pour couvrir les diverses situations de trafic d'influence qui risqueraient d'échapper au champ d'application du régime « traditionnel » anticorruption. Premièrement, les autorités indiquent que les États-Unis incriminent l'escroquerie de leurs clients par les trafiquants d'influence qui acceptent un paiement sous de faux prétextes et s'abstiennent de fournir les services payés (aucun contact n'est établi avec l'agent public). Elles invoquent pour ce faire les lois relatives à la fraude par courrier et à la fraude électronique qui peuvent être invoquées dès qu'un courrier ou un courriel est envoyé d'un État à l'autre pour faciliter la mise en place du mécanisme de trafic d'influence. Deuxièmement, les autorités font valoir que tant le fournisseur de l'avantage que le trafiquant d'influence peuvent être poursuivis pour faits de conspiration visant à commettre une infraction de corruption en vertu de la disposition 18 U.S.C 371, que l'agent public soit impliqué ou non. Troisièmement, lorsqu'un trafiquant d'influence offre d'influencer de manière corrompue un agent public en échange d'un paiement, alors celui qui verse le paiement, le trafiquant d'influence et l'agent public peuvent tous être poursuivis au titre de la disposition 18 U.S.C. 201 (corruption d'agents publics). Quatrièmement, les autorités américaines évoquent aussi le recours aux dispositions concernant la fraude relative à des services honnêtes et l'extorsion dans les situations spécifiques où le trafiquant d'influence exerce une influence à un degré tel qu'il contrôle effectivement la fonction de gouvernement. Cinquièmement, tant le trafiquant d'influence que le fournisseur d'un avantage peuvent être poursuivis pour conspiration en vue de frauder les États-Unis si le trafiquant d'influence offre ou tente d'influencer un service gouvernemental pour que celui-ci prenne une décision sur une base incorrecte plutôt que de la prendre en fonction des mérites du cas, comme l'exige la loi. Cette

infraction, connue sous le nom de « Conspiration Klein », permet aux États-Unis de poursuivre des mécanismes visant à démanteler, faire obstacle ou empêcher le fonctionnement légal d'un service gouvernemental. Dans une affaire claire de trafic d'influence, le trafiquant d'influence n'exerce jamais plus que son influence sur l'agent public, et nul n'a l'intention de donner un quelconque avantage à ce dernier, en d'autres termes, dans ces infractions, la seule intention du fournisseur d'un avantage est d'offrir au trafiquant l'avantage indu pour utiliser son influence incorrecte sur l'agent public. À l'appui de cette affirmation, les autorités ont communiqué une longue liste d'affaires – relatives à des cas de corruption, de fraude, de fausse déclaration, de conspiration et de conflit d'intérêts – pour illustrer leur détermination à engager des poursuites dans ces situations. Le GRECO ne doute pas qu'il existe une réelle détermination à s'attaquer à des situations ressemblant à du trafic d'influence, aux États-Unis. Ces exemples visent diverses situations de fraude (lorsque les agents publics ne sont pas impliqués) et de corruption indirecte, par le biais d'intermédiaires et d'autres circonstances impliquant l'exercice d'une influence induue. En conséquence, les autorités américaines ont montré qu'en pratique, les situations de trafic d'influence peuvent être poursuivies au titre du 18 U.S.C. 371. Toutefois, le GRECO relève que certains éléments de la Convention pénale ne sont pas respectés. Par exemple, la disposition américaine ne couvrirait pas toujours les cas d'influence incorrecte exercée sur des agents de pouvoirs publics étatiques ou locaux, ni ne couvrirait l'influence incorrecte exercée sur des agents publics étrangers. En conséquence, les exigences de la Convention ne sont que partiellement remplies.

35. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

36. *Le GRECO a recommandé de s'assurer que la législation et/ou la pratique fédérales sont conformes aux prescriptions sur la corruption des arbitres nationaux et étrangers, telles que définies aux articles 2 à 4 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).*
37. Les autorités des États-Unis signalent que les arbitres nationaux aux États-Unis ne sont pas considérés comme des agents publics, de sorte qu'ils ne sont pas couverts par les dispositions pertinentes du Code pénal (18 U.S.C., article 201). De plus, aucune disposition législative ne vise spécifiquement la corruption d'un arbitre. Une personne corrompant un arbitre et un arbitre sollicitant ou acceptant un pot-de-vin peuvent, cependant, être poursuivis au titre d'autres lois, y compris celles visant à lutter contre la corruption commerciale, la fraude par courrier, la fraude électronique et le blanchiment de capitaux, ainsi que la Loi sur les voyages, de la même façon que la corruption dans le secteur privé (voir, dans les commentaires relatifs à la recommandation iii, le développement du raisonnement juridique pertinent). Les autorités des États-Unis n'ont fait état d'aucun cas de jurisprudence portant sur la corruption d'arbitres.
38. Les autorités ajoutent que, concernant les arbitres étrangers, la Loi relative aux pratiques de corruption transnationale [Foreign Corrupt Practices Act (« FCPA »)] définit la notion d'« agent public étranger » comme englobant « toute personne agissant à titre officiel pour ou au nom d'une administration étrangère ou de tout service, organisme ou intermédiaire de celle-ci ou d'une organisation internationale publique, ou comme toute personne agissant dans le cadre d'attributions officielles pour le compte ou au nom de cette administration, de ce service, de cet organisme ou de cet intermédiaire, ou pour le compte ou au nom de cette organisation internationale publique » [15 U.S.C. 78dd-1(f)(1)(A), 78dd-2(h)(2)(A), et 78dd-3(f)(2)(A)]. Par conséquent, tout arbitre étranger (i) nommé par un tribunal ou un(e) autre service, institution,

organisme officiel ou organisation internationale publique, (ii) agissant pour ou au nom de cette entité, ou bien (iii) exerçant à un autre titre la puissance publique, est couvert par le FCPA. En ce qui concerne les arbitres dont les actes pourraient ne pas être couverts par cette loi (par exemple ceux qui agissent exclusivement à la demande de particuliers), une telle faute professionnelle pourrait être incriminée au titre d'autres lois comme celles visant la corruption commerciale, la fraude par courrier et la fraude électronique ou le blanchiment de capitaux ou bien la Loi sur les voyages (voir plus haut).

39. Le GRECO note que la situation sous l'angle de cette recommandation demeure inchangée depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, à savoir que la corruption nationale d'arbitres est incriminée de la même manière que la corruption dans le secteur privé, selon les modalités décrites en détail plus haut dans les commentaires relatifs à la mise en œuvre de la recommandation iii. Comme indiqué dans ces derniers, les possibilités d'utiliser la Loi sur les voyages en combinaison avec la législation de tel ou tel État fédéré ont été quelque peu élargies dans la mesure où le nombre d'États incriminant la corruption dans le secteur privé a légèrement augmenté depuis l'adoption du Rapport d'évaluation. Les informations communiquées concernant l'application des dispositions relatives à la fraude au services honnêtes en matière postale ou électronique au titre de la recommandation iii (corruption dans le secteur privé) sont également pertinentes pour ce point. Cette partie de la recommandation pourrait par conséquent être interprétée comme partiellement mise en œuvre. Cependant, en ce qui concerne la corruption d'arbitres étrangers, aucun élément nouveau n'a été signalé. Cette infraction pourrait être poursuivie en vertu du FCPA à condition de considérer l'arbitre étranger comme un agent public, mais – comme nous l'avons vu – cette loi n'incrimine pas la corruption passive. À titre de solution de rechange, il est indiqué qu'il serait possible d'appliquer des dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé, la Loi sur les voyages ou les lois antifraude, mais, conformément à l'analyse développée plus haut, ces instruments ne semblent pas reprendre totalement les conditions de l'infraction de corruption dans le secteur privé, ni les conditions aux articles 2 à 4 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, du fait des exigences supplémentaires consistant à prouver l'utilisation de déplacements ou de virements ou de courriers entre États (voir également les paragraphes 14, 16 et 27).

40. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

41. *Le GRECO a recommandé que les autorités des États-Unis envisagent la faisabilité et l'intérêt, dès lors que cela est conforme aux principes fondamentaux du système juridique fédéral, d'encourager une législation qui, intrinsèquement, érige en infractions pénales les différents sujets traités dans le présent rapport sans considérer des éléments supplémentaires comme le mode d'exécution de l'opération de corruption.*

42. Les autorités des États-Unis déclarent que, à la suite de l'évaluation de leur pays par le GRECO, un groupe interinstitutionnel s'est réuni à plusieurs reprises pour envisager des mesures éventuelles conformes à cette recommandation qui est d'ailleurs liée aux autres. Le groupe était composé de spécialistes du ministère de la Justice (et plus précisément de la section de l'intégrité de la fonction publique chargée d'engager des poursuites dans les affaires de corruption nationale et de la section des fraudes chargée notamment d'engager des poursuites dans les affaires de corruption transnationale), du Bureau de l'éthique gouvernementale et du ministère des Affaires étrangères. En ce qui concerne cette recommandation, le groupe a conclu qu'il ne serait pas possible de promouvoir une législation en ce sens en raison de contraintes

posées par la Constitution des États-Unis et qu'aucune perte d'efficacité sous l'angle de l'utilisation du cadre législatif actuel et des pratiques en matière de poursuites n'est à craindre. Le personnel de la Maison-Blanche chargé d'élaborer la politique internationale de lutte contre la corruption s'est vu exposer brièvement les résultats des discussions menées au sein du groupe interinstitutionnel. L'équipe du ministère des Affaires étrangères responsable de cette politique n'a pas, elle non plus, estimé qu'il serait possible d'intégrer cette recommandation au deuxième Plan d'action nationale pour un partenariat ouvert entre gouvernements [Open Government Partnership National Action Plan] au moment de formuler d'éventuels engagements dans le cadre des discussions interministérielles. Les autorités ont fait part du raisonnement suivant pour étayer les conclusions formulées par le groupe. La Constitution des États-Unis limite les possibilités de promulgation d'une loi nationale anticorruption ; la structure fédérale du Gouvernement des États-Unis repose sur une répartition du pouvoir entre le gouvernement fédéral et celui des États. L'article I de la Constitution limite l'autorité du Congrès en matière d'adoption d'une législation à certains domaines spécifiquement énumérés et ledit Congrès ne jouit pas d'une compétence pénale générale. Le reste des pouvoirs est réservé aux États qui sont traditionnellement compétents en matière de droit pénal (10^e amendement de la Constitution). Le droit pénal fédéral exige une base juridictionnelle découlant de l'un des pouvoirs du Congrès tels qu'ils sont limitativement énumérés, lesquels incluent celui de légiférer et de réglementer les affaires intéressant le commerce et les impôts^[1]. En outre, l'article de la Constitution relatif au commerce permet au Congrès de réglementer cette activité avec les nations étrangères et entre les États (U.S. Const., article I, § 8). Cette disposition traduit l'autorité du Congrès de promulguer des lois en matière de droit pénal, civil et environnemental sur la base d'une théorie selon laquelle certaines activités ont un lien important avec le commerce étranger ou interétatique. Par exemple, le fait de voler une marchandise expédiée dans le cadre d'une transaction commerciale entre États ou avec l'étranger (18 U.S.C., article 659) constitue une infraction fédérale. La clause relative au commerce confère au Congrès une grande latitude en matière d'adoption de textes législatifs, mais le pouvoir de celui-ci n'en demeure pas moins limité. Par exemple, lorsque le Congrès a adopté la Loi sur la suppression des armes dans les écoles (Gun-Free School Zones Act) de 1990, laquelle érige en infraction fédérale le fait de porter une arme à proximité d'un établissement scolaire, la Cour suprême des États-Unis a jugé la loi inconstitutionnelle dans la mesure où l'activité interdite n'est pas matériellement liée au commerce interétatique [*United States v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995)]. Toutefois, le Congrès a adopté – sur la base des pouvoirs qui lui sont conférés en matière d'interdiction de la corruption active et passive dans les secteurs public et privé – un certain nombre de lois pénales dont certaines ont un rapport avec les recommandations antérieures.

43. Enfin, les autorités déclarent que la structure gouvernementale établie par la Constitution des États-Unis empêche le Gouvernement fédéral d'adopter une loi anticorruption nationale et générale « dépourvue des éléments supplémentaires visant des domaines tels que les modalités d'exécution d'une transaction entachée de corruption ». En vertu de son autorité limitée en la matière, le gouvernement fédéral a fait adopter plusieurs lois incriminant la corruption et la plupart des États ont usé de leur pouvoir pour adopter des lois anticorruption applicables à la fois aux secteurs public et privé. Aller plus loin dans ce domaine est considéré à la fois comme impossible et superflu, dans la mesure où les États-Unis peuvent mettre en œuvre et mettre effectivement en œuvre une bonne partie des dispositions de la Convention pénale sur la corruption.

^[1] Le Congrès dispose d'autres pouvoirs importants concernant la politique étrangère, la défense nationale, l'émission de monnaie, l'établissement des tribunaux judiciaires et le pouvoir de faire appliquer les droits civils. Ceux-ci ne sont pas pertinents dans le cadre de la présente discussion.

44. Le GRECO prend note des informations et du raisonnement communiqués par les autorités des États-Unis et rappelle la déclaration selon laquelle « l'équivalence fonctionnelle » constitue souvent l'ambition la plus réaliste en matière de relations entre la législation fédérale et certaines dispositions des traités internationaux visant la corruption (Rapport d'Évaluation, paragraphe 163). Le GRECO maintient qu'il serait préférable que la législation et la pratique des États-Unis soient basées sur des dispositions fédérales plus claires, de manière à pouvoir parvenir à une position plus limpide sur leur compatibilité avec certains articles de la Convention et de son Protocole. Ceci dit, le GRECO respecte totalement les limitations posées par la Constitution au pouvoir législatif de la fédération, ainsi que les considérations et les explications fournies par les autorités des États-Unis, et reconnaît que cette recommandation et sa relation avec les autres recommandations ont été prises en considération. Cependant, le GRECO appelle instamment les autorités à approfondir la question autant que faire se peut.
45. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

46. Il convient de rappeler que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait adressé trois recommandations aux États-Unis sous l'angle du Thème II. Les paragraphes qui suivent évaluent l'état de conformité de la législation et de la pratique américaines auxdites recommandations.

Recommandation i.

47. *Le GRECO a recommandé aux autorités des États-Unis de poursuivre leurs efforts pour communiquer sous forme électronique les données à publier afin d'accélérer leur traitement dans l'optique de la publication des rapports financiers concernant les élections sénatoriales.*
48. Les autorités des États-Unis signalent que le Président des États-Unis et la Commission électorale fédérale ont tous deux recommandé au Congrès d'adopter une loi imposant aux comités de campagne du Sénat de communiquer sous forme électronique leurs rapports financiers à ladite commission ; les deux propositions budgétaires du président pour l'exercice 2013 (soumise en 2012)⁷ et pour l'exercice 2014 (soumise en 2013)⁸, respectivement, incluaient des propositions en ce sens en soulignant qu'une telle initiative permettrait de réaliser de substantielles économies. De plus, la Commission électorale fédérale dans ses recommandations législatives de mai 2012⁹ a également préconisé la communication sous forme électronique des rapports du Sénat en invoquant non seulement les économies financières, mais également l'accélération de la publicité de ces informations. À l'époque de la soumission des recommandations législatives de la Commission pour 2012, un projet de loi avait été déposé à cette fin sur le bureau du Sénat. Ce projet a été ensuite examiné par la commission sénatoriale compétente dans le cadre d'une audition, mais – malgré ces efforts – n'a pas été adopté par le 112^e Congrès.
49. Les autorités soutiennent également que, dans le cadre de la 113^e législature, au moins cinq projets de loi exigeant des Comités de campagne du Sénat qu'ils communiquent leurs informations au format électronique ont été introduits. S. 375, Loi sur la parité en matière de divulgation des comptes de campagne des élections sénatoriales [Senate Campaign Disclosure

⁷ <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2013/assets/oia.pdf> (page 1342)

⁸ <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/oia.pdf> (page 1375)

⁹ <http://www.fec.gov/law/legrec2012.pdf>

Parity Act], déposée en février 2013, énonce cette exigence qui constitue par ailleurs la seule disposition du texte ; le projet a été examiné en commission et attend d'être débattu par le Sénat en séance plénière. Un autre projet de loi, S. 791, Loi sur « la poursuite de l'argent à la trace » [Follow the Money Act], introduit en avril 2013, contient une disposition imposant la communication au format électronique – en vertu de la Loi sur les campagnes électorales fédérales [Federal Election Campaign Act (« FECA »)] – de l'ensemble des affectations, déclarations et rapports à la Commission électorale fédérale (FEC) ; de même H.R. 268 et H.R. 269 exigent que toutes les déclarations effectuées en vertu de la FECA soient communiquées au format électronique à la FEC. Le fait d'obliger de soumettre les informations énumérées par le FECA à la FEC reviendrait à imposer l'obligation de soumettre lesdites informations au format électronique. Une loi de finances (S.1371) énonce également l'obligation de communiquer les informations du Sénat au format électronique et aurait déjà été examinée en commission ; pourtant, ce sont d'autres lois de finances qui ont été adoptées à sa place. Les trois autres projets de loi – H.R. 268, H.R. 269 et S. 791 – sont inscrits à l'ordre du jour des commissions compétentes du Sénat et de la Chambre des représentants. En décembre 2013, la FEC a de nouveau approuvé à l'unanimité une proposition de loi visant à imposer la communication de tous les rapports du Sénat au format électronique.

50. Le GRECO prend note des renseignements communiqués. Il rappelle que, concernant les élections au Congrès et les élections présidentielles, les informations de nature financière sont soumises au format électronique à la FEC, ce qui dénote un niveau élevé exemplaire de transparence (Rapport d'Évaluation, paragraphe 140). Toutefois, ce système ne s'étend toujours pas aux élections sénatoriales, ce qui ralentit la vitesse de diffusion des informations pertinentes au public. Ceci dit, un certain nombre d'initiatives législatives ont été prises, y compris au plus haut niveau politique, pour remédier à cette situation, même s'il convient de déplorer qu'aucun résultat tangible n'a été obtenu dans ce domaine jusqu'à présent. Néanmoins, les autorités des États-Unis ont prouvé qu'elles s'intéressent toujours à cette question et qu'elles continuent à déployer des efforts en ce sens.
51. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

52. *Le GRECO a recommandé d'explorer des moyens d'accroître la transparence du financement apporté à des organisations telles que celles définies à l'article 501(c) de l'IRC (Internal Revenue Code) américain lorsque le but du don/financement est d'affecter de manière indépendante l'élection d'un ou plusieurs candidats.*
53. Les autorités des États-Unis soutiennent qu'au cours des 18 derniers mois plusieurs tentatives ont été déployées au sein du Congrès pour adopter une législation qui accroîtrait la transparence du financement des organisations mentionnées dans cette recommandation. Au cours de la 112^e législature (2011-2012), trois projets de loi ont été présentés à cette fin. Premièrement, le projet de loi H.R. 4010 « DISCLOSE 2012 Act » [Loi de 2012 sur la déclaration] a été présenté à la Chambre des représentants en février 2012 ; deuxièmement, le projet de loi S. 2219, « Democracy is Strengthened by Casting Light on Spending in Elections Act 2012 » [La démocratie est renforcée lorsqu'on fait la lumière sur les dépenses électorales], a été présenté au Sénat en mars 2012 et examiné par la commission de cette assemblée compétente en matière de règles et d'administration lors de l'audition S. 2219 tenue le même mois. Troisièmement, le projet de loi S. 3369, « DISCLOSE 2012 Act » [Loi de 2012 sur la déclaration] a été présenté au Sénat en juillet 2012. En outre, la commission de la justice du Sénat a organisé

une audition générale intitulée « Taking Back our Democracy: Responding to *Citizens United* and the Rise of Super PACs. » [Se réappropriation notre démocratie : réagir à *Citizens United* et à l'essor des comités d'action politique indépendants]. La Maison-Blanche a publié des déclarations soutenant énergiquement ces deux projets de loi. Pourtant, faute d'avoir été promulgués dans le cadre de la 112^e législature (laquelle s'est terminée fin 2012), ces textes sont devenus caducs. Dans le cadre du 113^e Congrès (2013-2014), trois projets de loi ont été introduits afin d'imposer une transparence accrue du financement – conformément à l'article 501(c) – aux organisations affectant des fonds à certaines activités de communication politique. Deux d'entre eux énonceraient l'obligation de déclarer les débours/dépenses de ces organisations, de même que la source des fonds ainsi utilisés. Le premier projet de loi, HR 148, « *The DISCLOSE Act 2013* » [Loi de déclaration de 2013] a été présenté le 3 janvier 2013 et devrait être examiné en commission. Le deuxième projet de loi, S. 791, « *Follow the Money Act of 2013* » [Loi de 2013 sur la poursuite de la trace de l'argent] a été présenté au Sénat le 23 avril 2013 et également déferé à la commission compétente. Un troisième projet de loi, H.R.2670, limiterait le montant des fonds que les organisations répertoriées à l'article 501(c)(4) sont autorisées à dépenser à certaines fins de communication politique. Ce projet de loi également attend d'être examiné en commission. Enfin, les autorités ajoutent qu'une proposition de texte devenue par la suite le S. 791 (*Follow the Money Act* [Loi sur la poursuite de l'argent à la trace]) a été postée dans un premier temps sur le site Web de son principal auteur qui attend de recevoir des commentaires du public pour le finaliser. Les auteurs de la proposition entendent ainsi consulter le public et les parties prenantes pour rechercher le moyen d'accroître la transparence du financement desdites organisations.

54. Le GRECO prend note des diverses mesures adoptées en vue de remédier au manque de transparence de ce qu'il est convenu d'appeler « les organisations de l'article 501(c) ». Il convient de rappeler à ce sujet que le recours à ce type d'entités¹⁰ comme un moyen de contourner les règles de divulgation des sources du financement politique aux États-Unis est très courant (les autorités ont en effet fait valoir que cette pratique porte uniquement sur un petit nombre d'organisations.) Toutefois, ces organisations sont des entités juridiques distinctes et ne peuvent pas être contrôlées par un candidat ou un parti au sens strict du terme ; le GRECO s'est donc contenté dans sa recommandation de préconiser « d'explorer les moyens » d'accroître leur transparence. Les informations communiquées traduisent un certain nombre de tentatives en vue de s'attaquer à la question, sous l'angle législatif, n'ayant pas jusqu'à présent débouché sur des résultats tangibles. Le GRECO apprécie que des efforts aient été déployés dans ce domaine et que trois projets de loi attendent actuellement d'être examinés par le Congrès.
55. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

56. *Le GRECO a recommandé d'étudier les conséquences des ballottages (« blocages ») de la Commission électorale fédérale (FEC) et d'envisager de prendre des mesures pour prévenir autant que possible ce type de situation.*
57. Les autorités des États-Unis déclarent d'emblée que la Loi sur les campagnes électorales fédérales [Federal Election Campaign Act (« FECA »)] est conçue pour exiger l'approbation par quatre des six membres de la FEC afin d'éviter que les voix se répartissent en deux parts égales en fonction des lignes de fracture reflétant une affiliation politique ou philosophique. Elles

¹⁰ Selon les autorités des États-Unis, ce sont avant tout « les organisations de l'article 501(c)(4)s » qui sont concernées et encore pour une petite proportion d'entre elles uniquement.

soulignent que cette condition, surtout en ce qui concerne les questions d'application des lois, a été fixée à dessein au sein d'un système dominé par deux partis politiques. Les autorités ajoutent que d'autres exigences visent à tempérer l'affiliation des membres de la FEC à un parti ou une philosophie ; c'est le cas notamment de la procédure prévoyant que les commissaires sont désignés par le Président et confirmés par le Sénat (qui n'est pas forcément contrôlé par le parti du Président) et de l'interdiction de composer la commission de manière à ce que plus de trois membres de la FEC puissent appartenir au même parti politique. L'exigence de quatre voix est un procédé très simple permettant d'éviter que les membres affiliés à l'un des deux principaux partis puissent se prévaloir de l'autorité attachée à la Commission. En outre, les membres individuels de la Commission ne sont pas représentatifs des deux partis au sens où aucune de ces formations ne peut orienter ou contrôler leur vote. Il est indéniable que chaque commissaire perçoit de manière différente le rôle de cet organe en matière de supervision du financement des partis politiques en vertu de la FECA. Si tous les commissaires se contentaient de voter selon les lignes de leur parti, aucune initiative requérant une majorité de quatre voix ne pourrait aboutir à moins d'être approuvée à l'unanimité des six membres. Les statistiques consultées démontrent que ce n'est tout simplement pas le cas¹¹.

58. Sous l'angle des actions entreprises depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, les autorités signalent que la préoccupation exprimée à propos de l'impossibilité d'obtenir une majorité de quatre voix (« blocage ») visait essentiellement le domaine de l'application des lois. Elles font remarquer sous cet angle que toute une série de mesures a été adoptée par la Commission électorale fédérale et le Congrès des États-Unis afin d'apprécier la procédure de mise en œuvre de la FEC dans le sens des craintes énoncées dans cette recommandation. Premièrement, la Commission électorale fédérale a tenu une série de réunions publiques informelles visant à discuter de ces opérations dans le domaine de la conformité, de la déclaration, de l'application des lois et de l'élaboration d'une politique. Les réunions – auxquelles des commissaires et du personnel de haut niveau ont assisté – ont été au nombre de trois et se sont tenues en février 2012 ; elles ont permis d'examiner des questions telles que : la mise en conformité et l'audit ; l'analyse des rapports ; les amendes administratives et les programmes extrajudiciaires de règlement des litiges ; la publication de données (y compris sur le financement des campagnes) au public ; et le processus d'application des lois et de formulation d'avis consultatifs. Le 18 janvier 2013, la Commission a également inséré dans le *Federal Register* (le journal officiel publié quotidiennement) un avis invitant le public à commenter son processus d'application des lois. L'avis contenait un historique des auditions de la Commission et des modifications apportées au dit processus, ainsi que des informations sur l'examen permanent des procédures d'application des lois. Cette initiative a également permis à tout un chacun de commenter l'observation en pratique de la condition d'une majorité à quatre voix et, de fait, plusieurs commentaires visant spécifiquement ce sujet ont été reçus. Lesdits commentaires ont été postés en ligne et font actuellement l'objet d'une analyse. De plus, en 2013, une sous-commission de la commission de la justice du Sénat a organisé une audition intitulée « Current issues in Campaign Finance Law Enforcement » [Problèmes actuels en matière d'application des lois relatives au financement des campagnes électorales]. L'audition a été l'occasion d'entendre notamment une

¹¹ Par exemple, la Commission a rendu 39 avis consultatifs entre le 12 décembre 2011 et le 12 juin 2013. En ce qui concerne les décisions en matière d'application de la loi prises pendant la même période, la Commission a estimé dans 36 affaires qu'il y avait « lieu de penser » qu'une infraction avait été commise et a résolu trois autres affaires en recourant à la procédure « accélérée » qui exige son aval (c'est-à-dire quatre voix), sans pour autant requérir une conclusion sur la question de savoir s'il y a lieu de penser. Pendant l'exercice 2012 (1^{er} octobre 2011 – 30 septembre 2012), la Commission a également réglé 41 affaires en recourant à un mode de règlement extrajudiciaire des litiges et 49 en appliquant son programme d'amendes administratives. Ces deux mécanismes exigent une majorité de quatre voix. Les statistiques de l'exercice 2013 relatives au mode de règlement extrajudiciaire des litiges et aux amendes administratives n'ont pas encore été compilées.

brochette d'organismes officiels participant à l'application des lois, ainsi que plusieurs intervenants ne relevant pas de l'administration. Enfin, depuis la publication du Rapport d'Évaluation, le président a désigné puis nommé de commissaires après avoir obtenu la confirmation du Sénat. Cette confirmation a été accordée à l'issue d'une audition tenue le 24 juillet 2013 qui a permis aux sénateurs et aux nouveaux membres de la commission d'exprimer leur point de vue sur diverses procédures opérationnelles ou visant l'application des lois. Bon nombre des membres de la Commission des règles du Sénat ayant participé à l'audition ont mentionné ces problèmes dans leur déclaration liminaire et/ou dans les questions qu'ils ont posées aux candidats. Comme prévu, l'audition a été l'occasion pour le Sénat de se familiariser avec l'opinion de chacun des intéressés sur ces questions dans le cadre d'un forum public.

59. Le GRECO rappelle que les raisons de cette recommandation – telles qu'elles sont décrites dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 151) – tiennent à ce que la composition partisane de la commission entraîne parfois un « blocage » de cet organisme, les six voix étant réparties en deux blocs de trois. Le GRECO est pleinement conscient de ce que les caractéristiques de la Commission électorale fédérale reflètent le système politique américain tel qu'il est dominé par deux partis. Toutefois, il rappelle également que les situations problématiques qu'il a identifiées ont fait l'objet de critiques aux États-Unis dans le passé, mais que toutes les tentatives visant à éviter ces blocages ont échoué, car elles sont politiquement impossibles ; la recommandation avait été adaptée en vue de tenir compte de cette réalité. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été communiquées par les autorités des États-Unis. Depuis l'émission de la recommandation, les autorités ont de nouveau prêté attention à cette situation dans le contexte plus large des activités globales de la FEC en matière d'application des lois. La question a été étudiée sur la base de la collecte de faits, de commentaires et d'opinions auprès de plusieurs parties prenantes ; la FEC s'est livrée à un exercice de commentaires publics dans le cadre duquel ses procédures d'application des lois s'inscrivaient dans une sollicitation plus large de commentaires et le Sénat, dans le cadre de deux auditions distinctes, a discuté des processus d'application des lois sur le financement des campagnes électorales, y compris ceux relevant spécifiquement de la Commission.
60. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

61. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les États-Unis d'Amérique ont mis en œuvre de façon satisfaisante quatre des neuf recommandations énoncées dans le troisième Rapport d'Évaluation.** De plus, sur les recommandations restantes, quatre ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.
62. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations – la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations ii, iii, iv et v ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques – les recommandations i à iii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.
63. En ce qui concerne les incriminations, il convient de noter que les autorités des États-Unis ont démontré que la poursuite des infractions de corruption constitue une priorité et que le système juridique, ainsi que le régime d'application des lois, est suffisamment efficace pour y répondre. La mention d'un grand nombre d'affaires récentes de corruption en est la preuve. La jurisprudence

citée constitue également la principale réaction des autorités des États-Unis aux recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays membres du GRECO, l'approche en matière d'incrimination des infractions de corruption par le biais de la législation est plus limitée aux États-Unis, dont la Constitution réserve par ailleurs des pouvoirs importants dans ce domaine aux États fédérés par opposition aux autorités fédérales. La législation des différents États constitue également une source substantielle pour les incriminations, de même que la pratique judiciaire qui joue un rôle important dans la promotion de la loi. Manifestement, ces particularités rendent extrêmement compliquée l'introduction d'une législation fédérale visant à combler les lacunes repérées par le GRECO dans ses recommandations. Hormis une évolution positive de la législation dans une poignée d'États – qui n'ont pas hésité récemment à incriminer la corruption dans le secteur privé –, les États-Unis ont également signalé une jurisprudence abondante relative à la plupart des recommandations et allant parfois plus loin que les mesures préconisées dans le Rapport d'Évaluation. C'est le cas en ce qui concerne la corruption d'agents publics étrangers et de la corruption dans le secteur privé, deux domaines dans lesquels la situation est partiellement conforme aux recommandations pertinentes. Il semble que le trafic d'influence au sens de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption ne soit toujours pas incriminé en vertu du droit des États-Unis. L'établissement, à la suite des recommandations formulées dans le cadre de ce thème, d'un large groupe de travail interinstitutionnel chargé d'étudier les possibilités d'action en matière d'élaboration/modification de la législation fédérale anticorruption constitue un pas dans la bonne direction et le GRECO appelle de ses vœux d'autres initiatives de ce genre, lesquelles pourraient se révéler décisives dans la perspective de la ratification de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel par les États-Unis.

64. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, il convient de rappeler que les exigences énoncées dans la Constitution, la législation et la réglementation confèrent au système américain un caractère extraordinairement transparent selon le Rapport d'Évaluation, de sorte que le GRECO n'a formulé que trois recommandations aux autorités des États-Unis dans le cadre de ce thème. Lesdites autorités ont tenu compte de ces recommandations et il semble que des projets de loi – visant à introduire l'obligation de communiquer au format électronique les rapports financiers relatifs aux campagnes électorales pour le Sénat – soient sur le point d'être examinés. Il semble également que des mesures soient déjà en vigueur afin de prévenir l'utilisation de ce qu'il est convenu d'appeler « les organisations de l'article 501(c) » pour contourner les règles de divulgation des sources de financement des partis politiques, tandis que les effets de ce qu'il est convenu d'appeler « les blocages » de la Commission électorale fédérale font l'objet d'un large débat. Ces recommandations ont été traitées de manière satisfaisante par les autorités et, même si les résultats finaux escomptés n'ont pas été atteints, ces questions politiques font l'objet d'un débat permanent
65. Au vu de ce qui a été déclaré plus haut, le GRECO note qu'en ce qui concerne les recommandations relatives au financement des partis politiques, les États-Unis sont parvenus à un niveau acceptable de conformité en dépit des mesures assez limitées prises pour répondre aux préoccupations exprimées dans le cadre du Thème I – Incriminations. Des efforts supplémentaires s'imposent dans ce domaine. Le GRECO invite le chef de la délégation des États-Unis à lui soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations i à v (Thème I – Incriminations) d'ici le 30 septembre 2015.
66. Le GRECO invite les autorités des États-Unis à autoriser dès que possible la publication du présent rapport.