



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*

**DIRECTION GENERALE I - DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT**  
**DIRECTION DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE**



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 9 décembre 2011

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2011) 2F**  
**Thème II**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur les Etats-Unis d'Amérique** **Transparence du financement des partis politiques**

(Thème II)

Adopté par le GRECO  
à sa 53<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 5-9 décembre 2011)

## I. INTRODUCTION

1. Les États-Unis d'Amérique ont adhéré au GRECO en 2000. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2003) 2F) sur les États-Unis lors de sa 17e réunion plénière (22-25 mars 2004) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2005) 10F) lors de sa 30e réunion plénière (9-13 octobre 2006). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants, sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO en cours (lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2007), porte sur les thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption, articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (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 des campagnes électorales et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue aux Etats-Unis du 4 au 6 mai 2011, était composée de M. Igor ŠOLTES, Président, Cour des comptes (Slovénie), M. David WADDELL, Secrétaire, Commission des normes de la fonction publique (Irlande) et M<sup>me</sup> Patricia PENA, experte scientifique, ex-Directrice du Service de la réglementation de la commission électorale du Royaume-Uni (Royaume-Uni). L'EEG a reçu le soutien de M. Wolfgang RAU, Secrétaire exécutif du GRECO, et de M. Björn JANSON, Secrétaire exécutif adjoint. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG avaient reçu une réponse exhaustive au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2011) 3E, Theme II), ainsi que des copies de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des responsables des institutions suivantes relevant de l'exécutif de l'administration américaine : la Commission électorale fédérale (FEC, *Federal Election Commission*) (y compris la présidente, la vice-présidente et plusieurs agents), l'Administration des impôts (IRS, *Internal Revenue Service*), l'Office de l'éthique dans l'administration publique (OGE, *Office of Government Ethics*) et les ministères de l'Intérieur et de la Justice. Les experts de l'EEG ont en outre rencontré les représentants des organisations politiques suivantes : le comité national du parti démocrate (*Democratic National Committee*), le comité national du parti libertarien (*Libertarian National Committee*), le comité sénatorial national républicain (*National Republican Senatorial Committee*) et, dans ce cadre, des représentants de plusieurs cabinets d'avocats (« Skadden Arps », « Perkins Coie », « Wiley Rein ») ainsi qu'un cabinet d'experts-comptables spécialisé dans le domaine politique (« Huckaby Davis Lisker »). L'EEG a également rencontré des représentants des organisations non gouvernementales suivantes : « Campaign Legal Center », « International Foundation for Electoral Systems (IFES) », « Center for Responsive Politics » et « Campaign Finance Institute ».
5. Le présent rapport, qui porte sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO – transparence du financement des partis politiques –, a été élaboré sur la base des réponses au questionnaire et des informations recueillies au cours de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités américaines pour se conformer aux

exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus. Il contient une description de la situation et une analyse critique. En conclusion figure une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées aux Etats-Unis afin que ce pays améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.

6. Le Thème I du Troisième Cycle d'Evaluation (Incriminations) est traité dans un autre rapport (Greco Eval III Rep (2011) 2F Thème I).

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS**

### Introduction

7. Les Etats-Unis sont une démocratie constitutionnelle fédérale, dont le Président (chef d'Etat et de gouvernement) et le Congrès sont élus via des élections à l'échelon fédéral. L'inscription des électeurs et les élections ne sont pas essentiellement gérées au niveau fédéral, mais au niveau des Etats fédérés et au niveau local, et les modalités varient considérablement selon les Etats et les territoires.
8. Compte tenu de la superficie des Etats-Unis d'Amérique et des particularités de leur système juridique (partage des compétences entre le niveau fédéral et celui des Etats fédérés, y compris en ce qui concerne le financement des partis politiques, sujet du présent rapport) ainsi que des limitations inhérentes à la visite d'évaluation, le présent rapport est axé sur la transparence et sur les moyens de contrôle du financement des partis politiques au niveau fédéral.

### Elections présidentielles

9. Le Président et le Vice-président sont élus au scrutin indirect. Les électeurs votent pour une liste de grands électeurs du Collège électoral des Etats-Unis, qui élisent ensuite le Président et le Vice-Président au suffrage direct. Ces élections ont lieu tous les quatre ans et coïncident avec les élections générales à l'échelon fédéral, à l'échelon des Etats fédérés et à l'échelon local. Elles sont régies par des lois au niveau fédéral et au niveau des Etats fédérés. Chaque Etat se voit attribuer un nombre de grands électeurs du Collège électoral égal au nombre de ses sénateurs et de ses représentants à la Chambre des Représentants ; le nombre de grands électeurs de Washington D.C. est égal au nombre de grands électeurs du plus petit des Etats fédérés. En vertu de la Constitution, chaque législature d'Etat peut décider de quelle manière elle choisit ses grands électeurs. Ainsi, le jour des élections, le vote populaire est organisé par les Etats fédérés et non directement par le gouvernement fédéral. Le Congrès valide en dernier ressort le vote des grands électeurs.
10. Les procédures d'investiture, notamment celles relatives aux élections primaires et aux conventions d'investiture, n'ont jamais été définies dans la Constitution. Elles ont été établies par les Etats et par les partis politiques.
11. La Constitution des Etats-Unis fixe les critères d'éligibilité au poste de Président : « Nul ne pourra être élu président s'il n'est citoyen de naissance, ou s'il n'est citoyen des Etats-Unis au moment de l'adoption de la présente Constitution, s'il n'a trente-cinq ans révolus et ne réside sur le territoire des Etats-Unis depuis quatorze ans. » (Constitution des Etats-Unis, article II, paragraphe 1, disposition 5). Les dernières élections présidentielles en date se sont déroulées le 4 novembre 2008.

## Elections du Congrès

12. Le Congrès des Etats-Unis est l'organe législatif du gouvernement fédéral. C'est un organe bicaméral composé du Sénat et de la Chambre des représentants. Le Sénat, ou « chambre haute », compte 100 sénateurs, deux de chaque Etat. Ils sont élus pour six ans, les mandats étant échelonnés<sup>1</sup>. La Chambre des représentants, ou « chambre basse », représente les Etats fédérés. Chaque Etat dispose d'un certain nombre de représentants, qui est fonction de sa population. Le nombre total de représentants est fixé à 435. Chacun représente une circonscription et est élu pour deux ans. S'il est en théorie possible que le Sénat soit totalement renouvelé tous les six ans et la Chambre des représentants tous les deux ans, le taux de renouvellement est en pratique très inférieur, car la plupart des élus sortants se représentent. Les sénateurs et les représentants sont élus au scrutin direct.
13. Chaque Etat définit ses propres critères d'éligibilité, qui varient donc selon les Etats. La plupart des candidats représentent un parti politique qui a directement accès aux élections de l'Etat 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 Etat à l'autre.
14. 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 Etats-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 Etats-Unis et s'il ne réside, au moment de l'élection, dans l'Etat pour lequel il est élu » (Constitution des Etats-Unis, article 1<sup>er</sup>, 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'Etat où il doit être élu » (Constitution des Etats-Unis, article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, disposition 2).
15. Les dernières élections en date du Congrès se sont tenues le 4 novembre 2008 (le même jour que les élections présidentielles) et le 2 novembre 2010 (« élections de mi-mandat »). A l'issue des élections, la composition du 112<sup>e</sup> Congrès était, au Sénat, de 51 démocrates, 47 républicains, un indépendant et un démocrate indépendant, et, à la Chambre des représentants, de 242 républicains et 193 démocrates. Depuis la convocation du 112<sup>e</sup> Congrès, trois élus démocrates et deux élus républicains ont démissionné.

## Aperçu du système de financement politique

16. La Constitution des Etats-Unis ne fait pas mention de la définition, du rôle et du financement des partis politiques et des candidats aux élections aux Etats-Unis. Cela étant, le dixième amendement dispose que les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis sont conservés par les Etats fédérés. En dépit de cette autonomie accordée aux Etats, l'article VI de la Constitution, communément appelé « clause de suprématie », fait prévaloir le droit fédéral sur celui des Etats en cas de contradiction. A noter en outre que le premier Amendement de la Constitution des Etats-Unis protège la « liberté d'expression » en ces termes : « le Congrès ne fera aucune loi ... qui restreigne la liberté de la parole. »

---

<sup>1</sup> Les mandats sont « échelonnés » de sorte qu'un tiers environ du Sénat est renouvelé tous les deux ans.

17. Le cadre réglementaire général de financement des partis politiques au niveau fédéral est défini dans la législation relative aux campagnes électorales fédérales : lois sur les campagnes électorales fédérales de 1971 (modifiée) ou FECA (*Federal Election Campaign Act*), loi sur le financement des campagnes présidentielles modifiée (*Presidential Election Campaign Fund Act*) et loi sur le paiement des contreparties aux primaires présidentielles modifiée. Toutes ces dispositions figurent dans le Code des Etats-Unis (USC, *United States Code*).
18. La FECA a été modifiée plusieurs fois en 1974 en vue de limiter les contributions aux campagnes électorales et de créer un organe de contrôle, la Commission électorale fédérale (FEC), chargé de faire appliquer le droit. D'autres modifications ont été apportées en 1976 et 1979 pour rationaliser les procédures de divulgation des comptes de campagne. La FECA a de nouveau été modifiée en 2002 par l'adoption de la loi bipartisanne de réforme du financement des campagnes électorales (BCRA, *Bipartisan Campaign Reform Act*), dont le but est de limiter le financement des campagnes aux seuils de contribution définis au niveau fédéral, d'interdire certaines sources de financement et d'imposer des obligations de déclaration au titre de la FECA (fonds dits réglementés ou « hard money »), et donc de s'opposer aux collectes de fonds non encadrées par cette loi (fonds dits souples ou « soft money »). Avant l'adoption de la BCRA, le droit fédéral interdisait aux entreprises et aux organisations syndicales de faire des contributions et d'engager des dépenses. La modification de la FECA résultant de l'adoption de la BCRA leur interdit de faire des communications électorales<sup>2</sup>, comme défini ci-après (voir la loi bipartisanne de réforme du financement des campagnes électorales, Pub. L. 107-55, Sec 201(a), 116 Stat. 81, 88). Cela étant, les interdictions visant les dépenses indépendantes engagées par les entreprises et les organisations syndicales et leurs communications électorales ont été déclarées anticonstitutionnelles par la Cour suprême dans l'affaire *Citizens United c. Federal Election Commission*, détaillée ci-après.
19. Les dispositions réglementaires concernant le financement des élections à des fonctions fédérales, c'est-à-dire les postes de Président, de Vice-Président ainsi que de sénateur et de représentant au Congrès des Etats-Unis, figurent dans la FECA (2 USC §§ 431 – 457). Ce texte prévoit des limites aux montants que les personnes peuvent verser aux candidats briguant des fonctions fédérales et aux comités, et interdit les contributions provenant de certaines sources. En outre, la FECA dispose que les recettes et les dépenses des candidats et des entités engagées dans les élections ainsi que l'identité des personnes/entités qui contribuent au-delà d'un certain seuil doivent donner lieu à une déclaration publique. La FECA exige également que ces informations soient divulguées par les personnes qui, sans appartenir à des comités politiques et à titre indépendant, engagent certaines dépenses ou font des communications électorales.
20. Le financement des élections à des postes fédéraux, aux postes de Président et de Vice-Président, de membre ou délégué de la Chambre des représentants et de sénateur est supervisé et réglementé par la Commission électorale fédérale (FEC ou « commission »), qui est l'organe de surveillance central du système de financement politique au titre de la FECA. La FEC est l'organe principal de mise en application des dispositions figurant dans la FECA et le garant de la transparence du financement politique à l'échelon fédéral.

---

<sup>2</sup> Une communication électorale désigne toute communication par radiodiffusion, par câble ou par satellite qui fait clairement mention d'un candidat fédéral en particulier, qui est diffusée dans une période spécifiée précédant une élection et qui cible l'électorat du candidat en question (2 USC 434(f)(3)(A) ; 11 CFR 100.29(a)).

21. Aux Etats-Unis, les partis politiques sont de vastes entités relativement peu structurées. Ainsi, les deux grands partis (le Parti démocrate et le Parti républicain) ne sont pas des personnes morales mais sont représentés, au niveau national, par des comités de parti nationaux. A des fins de financement politique, la FECA (2 USC 431(16)) définit un parti politique comme « une association, un comité ou une organisation qui désigne un candidat en vue d'une élection à tout poste de niveau fédéral dont le nom apparaît sur le bulletin de vote comme étant le candidat de ladite association, dudit comité ou de ladite organisation<sup>3</sup>. »
22. La FECA fait une distinction entre partis politiques et comités de parti. Les partis politiques n'interviennent pas directement dans le financement des campagnes, lequel est du ressort des comités politiques, organisations officielles que les partis politiques sont tenus de mettre en place pour se financer. On distingue différents types de comités politiques (voir ci-après). A des fins de financement, tous les comités de parti politique représentent un parti politique et doivent être enregistrés auprès de la Commission électorale fédérale (FEC). En vertu du code des règlements fédéraux (CFR, *Code of Federal Regulations*), un comité de parti désigne « un comité politique<sup>4</sup> qui représente un parti politique et qui fait partie de la structure officielle du parti à l'échelon fédéral, à l'échelon d'un Etat fédéré ou à l'échelon local » (11 CFR 100.5(e)(4))<sup>5</sup>. C'est au comité de parti politique de chaque parti qu'il revient de gérer les finances du parti, ce qui comprend notamment la levée et la dépense de fonds pour le compte du parti ; les partis politiques eux-mêmes n'ont pas ou peu d'activités financières en dehors de la structure des comités politiques.
23. A noter cette particularité essentielle du système électoral américain : il est, dans une large mesure, centré sur les candidats. Bien que ceux-ci soient, la plupart du temps, officiellement membres d'un parti, ils jouissent d'une grande autonomie et mènent leur campagne comme des entités distinctes du parti politique auquel ils sont éventuellement associés. Si les partis sont à l'évidence impliqués dans le choix de leur candidat et mettent tout en œuvre pour que celui-ci remporte les élections, il n'en reste pas moins que les candidats mènent leur campagne en tant que personne physique, qui est associée à un parti. Les candidats qui déclarent n'être affiliés à aucun parti peuvent aussi participer aux élections à des fonctions fédérales si la législation de l'Etat fédéré relative à l'accès au scrutin le permet. Tout candidat à une fonction de niveau fédéral est tenu de désigner un comité principal de campagne (2 USC § 431(5)), qui est chargé de recevoir des contributions et d'effectuer des dépenses au nom du candidat. Les comités de campagne doivent être enregistrés auprès de la FEC. Pour déterminer si une personne physique est un candidat au sens de la FEC, les contributions et les dépenses sont totalisées sur l'ensemble d'un cycle électoral. Un cycle électoral commence le premier jour qui suit la date de l'élection générale précédente et se termine le jour de l'élection générale au poste que brigue le candidat (2 USC 431(25) ; 11 CFR 1003.3(b)). La période de campagne électorale n'est pas explicitement définie. Les comités de parti remplissent, plusieurs fois par an, des rapports de situation financière qui sont rendus publics. En outre, pendant les années électorales, les comités de parti (et tout autre « personne ») qui engagent certains types de dépenses doivent soumettre des rapports additionnels détaillés. Ces rapports fournissent des informations sur les dépenses générales

---

<sup>3</sup> Aux fins du financement public des campagnes présidentielles, la loi sur le financement des campagnes présidentielles définit les termes « parti majoritaire », « parti minoritaire » et « nouveau parti ». Voir 26 USC 9002(6)-(8) ; 11 CFR 9002.6-8.

<sup>4</sup> De façon générale, un comité politique désigne « tout comité, club, association ou autre groupe de personnes qui reçoit des contributions d'un montant total supérieur à 1 000 USD pendant une année calendaire ou qui effectue des dépenses d'un montant total supérieur à 1 000 USD pendant une année calendaire... » Voir 2 USC 431(4)(a) ; 11 CFR 100.5(a) et (c).

<sup>5</sup> Le droit fédéral définit également des comités au niveau national, au niveau des Etats fédérés, au niveau de la circonscription et au niveau local ainsi que des comités subordonnés. Voir 11 CFR 100.13 et 100.14.

d'exploitation, notamment celles concernant les salaires, les loyers, les services (électricité, etc.) et les coûts de collecte de fonds, que ces dépenses soient ou non liées à une élection particulière. Les comités de parti doivent également rendre compte des dépenses indépendantes et des dépenses coordonnées en faveur de certains candidats (2 USC 441a(d)). Les partis à l'échelon des Etats et à l'échelon local rendent compte de leurs activités financières en ce qui concerne les élections organisées à leur niveau, conformément à la législation de leur Etat.

24. La FECA introduit également la notion de « comité autorisé » (2 USC § 431(6)). Ce terme désigne le comité principal de campagne ou tout autre comité politique qui a été autorisé par le candidat à recevoir des contributions ou à effectuer des dépenses en son nom ou qui n'a pas été désavoué.
25. Les entreprises et les organisations syndicales ne sont pas autorisées à faire des contributions aux candidats à des élections fédérales ni aux comités de parti. Elles peuvent néanmoins créer des comités politiques appelés « fonds séparés » (SSF, *separate segregated funds*). Les contributions versées à un SSF sont gérées sur un compte bancaire distinct de la trésorerie générale de l'entreprise ou du syndicat. L'entreprise ou le syndicat qui parraine un SSF est appelé l'« organisation connectée » (*connected organization*) du SSF. Une organisation connectée peut utiliser ses fonds de trésorerie générale pour payer les coûts de création et de gestion de son SSF ainsi que les frais de sollicitation de contributions en faveur de son SSF, sans que ces fonds ne soient considérés comme des contributions à ce dernier. Le groupe restreint d'une entreprise désigne son directeur, son personnel administratif et ses actionnaires ainsi que les familles de ces personnes. Le groupe restreint d'une organisation syndicale est composé de ses membres, de ses responsables et de son personnel administratif ainsi que des familles de ces personnes. Les SSF sont autorisés à faire des contributions à des candidats briguant des fonctions fédérales ainsi qu'aux comités de parti à condition d'être enregistrés auprès de la FEC. Les comités d'action politique (PAC, *Political Action Committees*)<sup>6</sup> qui ne sont pas des SSF (appelés « comités non connectés ») peuvent solliciter des contributions auprès du grand public. Ils peuvent aussi subventionner un comité de parti ou un ou plusieurs candidats à des élections fédérales, ou engager des dépenses pour influencer sur les résultats d'une élection indépendamment d'un candidat. Les SSF et les comités non connectés sont tenus de s'enregistrer auprès de la FEC.
26. On compte quelque 11 000 comités politiques enregistrés auprès de la FEC (octobre 2011). Ils font tous l'objet d'une surveillance de la part de cette dernière, conformément à la FECA. Au 11 novembre 2011, 400 comités de parti politique environ étaient enregistrés auprès de la FEC. La plupart d'entre eux représentent le Parti démocratique ou le Parti républicain et appartiennent à la structure du parti à l'échelon national, à l'échelon d'un Etat ou à l'échelon local.
27. Il ressort de ce qui précède que les dispositions pertinentes de la législation fédérale en matière de financement des partis politiques ne s'appliquent pas directement aux partis mais plus

---

<sup>6</sup> Le terme « comité d'action politique » (PAC) n'a pas de définition juridique. Il est plutôt utilisé pour désigner « un comité politique [qui] n'est ni un comité de parti ni un comité d'élection d'un candidat. Les PAC parrainés par une entreprise ou un syndicat sont appelés fonds séparés (SSF, *separate segregated funds*) ; ceux qui ne sont parrainés ni par une entreprise ni par un syndicat sont appelés comités non connectés (*nonconnected committees*). » *Federal Election Commission Campaign Guide—Nonconnected Committees*, mai 2008, disponible à l'adresse <http://www.fec.gov/pdf/nonqui.pdf>.

spécifiquement aux comités politiques, dont les comités de parti sont un sous-ensemble. Par exemple, les comités politiques sont tenus d'avoir un trésorier, qui doit respecter certaines obligations en matière d'archivage et de déclaration (2 USC 432). La législation fédérale impose également des limites et des interdictions en ce qui concerne les contributions que peut faire une personne en faveur des « comités politiques créés et gérés par un parti politique national » ou par un « comité d'Etat d'un parti politique » (2 USC 441a(a)(1)(B) et (a)(1)(D)). Au niveau fédéral, les comités de parti nationaux et leurs membres ne sont pas autorisés à lever ni à utiliser des fonds qui ne respecteraient pas les limites fixées par la FECA en termes de sources de financement, de montants maximum et d'obligations de déclaration. S'agissant des biens immobiliers, certains partis sont propriétaires du bâtiment où ils sont installés. Ils possèdent également les meubles de bureau et les équipements nécessaires à leur fonctionnement, mais guère plus. L'achat de ce type de bien est considéré comme une « dépense » et doit, en tant que telle, être déclaré que par le comité pertinent. Au niveau des Etats et au niveau local, les fonds levés et dépensés dans le cadre d'élections non fédérales ainsi que l'achat d'immeubles de bureaux relèvent de la législation de l'Etat fédéral concerné.

28. Au niveau fédéral, les organisations qui relèvent du statut de « comité politique » au titre de la FECA doivent s'enregistrer auprès de la Commission électorale fédérale et rendre compte de leurs activités financières à cette commission (2 USC 433 (enregistrement) et 434 (signalement)). Une organisation de parti politique devient un « comité politique » aux termes de la FECA lorsque ses activités dans le cadre d'une élection fédérale dépassent l'un des seuils d'enregistrement de 1 000 ou 5 000 USD en termes de recettes ou de dépenses de niveau fédéral ou qu'elle mène certaines autres activités liées à un parti politique (voir 2 USC 431(4) (définition du « comité politique »)).
29. Les comités politiques (y compris les différents types de comités, notamment les comités de parti) doivent déposer une déclaration de constitution auprès de la FEC moins de 10 jours après avoir atteint les seuils mentionnés ci-dessus (voir 2 USC 433(a)) (autrement dit, lorsque les recettes/dépenses dépassent un certain montant (1 000 ou 5 000 USD)). Cette déclaration doit comporter le nom, l'adresse, le type du comité, l'identité du trésorier et du responsable de l'archivage et des comptes pour le comité, la liste de toutes les organisations afférentes ou comités affiliés<sup>7</sup> ainsi que la liste de tous les établissements bancaires ou institutions de dépôt auxquels le comité a recours (voir également Commission électorale fédérale, *Campaign Guide*:

---

<sup>7</sup> Des comités peuvent être considérés comme affiliés pour diverses raisons. Par exemple, « toutes les contributions versées par les comités politiques créés, financés, gérés ou contrôlés par un comité de parti d'Etat et par des comités subordonnés de parti d'Etat sont supposés être versés par un unique comité politique » (11 CFR 110.3(b)(3)). Selon la FEC, la disposition 11 CFR 110.3(b)(2) signifie qu'« un comité de parti d'Etat et les comités de partis locaux de cet Etat sont affiliés entre eux et se voient donc appliqués un seuil unique en ce qui concerne le montant des contributions reçues » (avis consultatif 2005-02). Les fonds séparés (SSF) créés par une même entreprise sont aussi considérés comme étant affiliés. Aux termes de l'avis consultatif 2007-12, « la loi et le règlement des commissions disposent que les comités politiques, notamment les fonds séparés, qui sont créés, subventionnés, gérés ou contrôlés par la même entreprise, la même personne ou le même groupe de personnes, y compris un parent, une filiale, une division, un département ou une unité locale, sont affiliés. Les contributions versées à ou par ces comités politiques sont considérées comme ayant été versées à ou par un seul et unique comité politique (2 USC 441a(a)(5) ; 11 CFR 100.5(g)(2) et 110.3(a)(1)). Parallèlement aux organisations affiliées, il existe des organisations dites « connectées » ; ce terme désigne « toute organisation qui n'est pas un comité politique mais qui, directement ou indirectement, crée, administre ou soutient financièrement un comité politique » (2 USC 431(7)). Dans son avis consultatif 2010-16, la FEC indique que « les entreprises, les organisations syndicales, les groupements de personnes, les coopératives et les associations professionnelles peuvent jouer le rôle d'organisations connectées de leurs fonds séparés. Les paiements effectués par une organisation connectée en vue de la création ou de l'administration de son fonds séparé ou de la sollicitation de contributions en faveur de ce fonds sont exclus de la définition des termes « contribution » et « dépense » (2 USC 441b(b)(2)(C) et 11 CFR 114.1(a)(2)(iii)).

*Political Party Committees*, 2009, disponible à l'adresse <http://www.fec.gov/pdf/partygui.pdf>). L'enregistrement à des fins de financement politique ne confère pas le statut de parti politique, mais seulement celui de comité politique ainsi que la possibilité de bénéficier des seuils de contributions qui s'appliquent aux partis politiques.

30. Un comité politique ne peut se constituer en société que pour des raisons de responsabilité (11 CFR 114.12, voir aussi l'avis consultatif 2005-15, comité républicain de Virginie-Occidentale, ainsi que Commission électorale fédérale, *Campaign Guide: Political Party Committees*, 2009, disponible à l'adresse <http://www.fec.gov/pdf/partygui.pdf>).
31. (Après consultation des personnes chargées des élections dans les Etats fédérés figurant dans la publication de la FEC intitulée *Combined Federal/State Disclosure and Election Directory 2010, Attachment 6*, disponible à l'adresse <http://www.fec.gov/pubrec/cfsdd/cfsdd.shtml>, il a été dressé une liste de tous les partis politiques ayant présenté des candidats aux élections fédérales de 2010.)

## Financement public

### *Financement public direct*

32. A l'échelon fédéral, le financement public n'est possible que dans le cadre des élections présidentielles. Plusieurs propositions visant à étendre cette possibilité aux élections du Congrès ont été présentées depuis sa mise en place en 1976, mais aucune n'a été adoptée.
33. Pour les élections présidentielles, les fonds publics sont utilisés, par ordre de priorité, pour financer les conventions d'investiture des partis autorisés, les candidats aux élections générales et les candidats aux élections primaires. Les financements publics ne sont pas obligatoires et certains candidats choisissent de ne pas en bénéficier. Le programme relatif au financement public figure au titre 26 de l'USC, sections 9001 à 9042.
34. Les candidats aux élections présidentielles primaires et générales peuvent recevoir une subvention pour leur campagne électorale ; le financement des conventions sert à couvrir en partie les coûts engagés par chaque parti pour les conventions d'investiture à l'élection présidentielle. De manière générale, pour qu'une dépense soit éligible au financement public, elle doit être liée à la campagne du candidat ou à la convention d'investiture du parti à l'élection présidentielle, ou être engagée à ces fins, et elle ne doit pas être illégale (amendes infligées pour violation du droit, dépenses à des fins illicites, etc.).
35. Les conditions à remplir dépendent quelque peu du bénéficiaire : candidat à l'investiture de son parti en vue de l'élection présidentielle, candidat à l'élection présidentielle générale ou parti recevant des subventions en vue de financer sa convention d'investiture à l'élection présidentielle. Dans tous les cas, pour obtenir un financement public, le bénéficiaire doit accepter de limiter ses dépenses. Pour chaque dépense, la législation fixe un plafond, qui est révisé tous les ans en fonction de l'inflation. Pour l'élection présidentielle de 2008, les limites étaient de 42,05 millions USD pour les candidats aux élections primaires (base de 10 000 000 USD multipliée par l'ajustement lié au coût de la vie), 16,82 millions USD pour les conventions d'investiture des grands partis (base de 4 000 000 multipliée par l'ajustement lié au coût de la vie) et 84,1 millions pour les candidats des grands partis à l'élection présidentielle générale (base de 20 000 000 multipliée par l'ajustement lié au coût de la vie). De plus, les candidats qui sollicitent une subvention publique doivent accepter de limiter leurs dépenses

personnelles de campagne à 50 000 USD. Les candidats aux élections primaires doivent en outre accepter de limiter leurs dépenses de campagne dans chaque Etat. Aux élections de 2008, ces limites s'échelonnaient entre 841 000 USD (base de 200 000 USD multipliée par l'ajustement lié au coût de la vie) et 18 279 300 USD, les écarts étant liés au nombre d'habitants en âge de voter dans les différents Etats. Les bénéficiaires doivent aussi accepter de rembourser toute somme que la commission jugerait mal utilisée ou qu'ils n'auraient pas été en droit de recevoir, de tenir un journal des recettes et des dépenses, de coopérer pour faciliter un audit des livres et pièces comptables des différents organes et de payer toute amende civile liée aux activités de campagne.

36. En ce qui concerne les *candidats aux élections primaires en vue de l'élection présidentielle*, le mécanisme de financement public appliqué pendant la période des primaires est un programme de financement en contrepartie des dons reçus. Un maximum de 250 USD par donateur peut être versé en contrepartie. Pour pouvoir bénéficier de ce programme, les candidats doivent briguer l'investiture d'un parti politique et, pour montrer qu'ils disposent d'une large base de soutien, avoir recueilli au moins 5 000 USD en dons privés de 250 USD maximum dans au moins 20 Etats. Le montant maximal que peut recevoir un candidat égale la moitié de la limite de dépenses qui s'applique.
37. En ce qui concerne les *conventions d'investiture en vue de l'élection présidentielle*, les entités qui organisent la convention des grands partis politiques (Parti républicain et Parti démocrate) sont chacune éligibles à une subvention publique, qui est égale à la limite des dépenses. Les petits partis peuvent aussi être partiellement financés en fonction du pourcentage de votes que leur candidat à la présidentielle a obtenu lors de l'élection précédente par rapport à la moyenne des voix recueillies par les candidats des grands partis. A noter que les conventions des partis non majoritaires ont été financées une seule fois depuis la mise en place du programme en 1976.
38. En ce qui concerne les *candidats à l'élection présidentielle générale*, les candidats des deux grands partis peuvent bénéficier de la subvention à l'élection générale, qui est égale à la limite des dépenses applicable. Le financement provient exclusivement d'un fonds spécial utilisé pour rembourser les frais limités de comptabilité et de justice qui visent à garantir la conformité à la législation et qui ne sont pas soumis à la limite fixée pour les dépenses. De leur côté, les candidats des petits partis<sup>8</sup> et des nouveaux partis<sup>9</sup> peuvent être partiellement financés en fonction du pourcentage des votes qu'ils ont obtenus lors de l'élection précédente par rapport à la moyenne des voix recueillies par les candidats des grands partis. Ils peuvent aussi prétendre à un financement post électoral en fonction du pourcentage de voix recueilli à l'élection présidentielle. Les candidats qui sont éligibles à un financement en vertu de ces deux dispositions reçoivent le plus grand des deux montants. Les candidats des petits partis et des nouveaux partis peuvent compléter leurs subventions publiques via des contributions privées et exclure de leurs limites de dépenses certains frais liés à la collecte de fonds. Pour le reste, ils sont soumis à la même limite de dépenses et autres obligations qui s'appliquent aux candidats des grands partis (2 USC 9003 et 11 CFR 9003.3).

---

<sup>8</sup> Le candidat d'un petit parti est la personne désignée par un parti dont le candidat a reçu entre 5 et 25 % du total des suffrages populaires à l'élection présidentielle précédente (26 USC 9002(7)).

<sup>9</sup> Le candidat d'un nouveau parti est la personne désignée par un parti qui n'est ni un grand ni un petit parti (26 USC 9002(8)).

39. L'argent utilisé pour le financement public provient des contribuables privés. Toute personne physique qui remplit une déclaration d'impôt (à l'exception des étrangers) est susceptible de verser 3 USD par an dans le but d'alimenter les fonds du système décrit ci-dessus. Ces fonds s'accumulent pendant le mandat présidentiel de quatre ans et sont décaissés pendant la période électorale. Il n'existe aucun autre fonds. L'affectation du fonds est prévue par la législation : les conventions d'investiture sont financées en premier, les candidats à l'élection générale en deuxième et les candidats aux primaires en dernier. Si le fonds n'est pas suffisant, les montants disponibles sont répartis équitablement entre les candidats. Par exemple, si tous les candidats sont en droit de recevoir 1 million USD à une date donnée et que le candidat A a droit à 250 000 USD, ce dernier recevra un quart des fonds disponibles. Il est déjà arrivé que le fonds ne suffise pas à payer en temps voulu tous les candidats aux primaires d'une élection présidentielle, mais, à ce jour, tous les candidats ont reçu *in fine* la totalité du montant auquel ils avaient droit. Il n'y a pas d'autre système d'attribution.
40. Lors des élections de 2008, les deux partis éligibles ont accepté que leur convention d'investiture soit financée. Lors des élections primaires, huit candidats ont accepté des fonds de contrepartie. Quelque 30 millions USD ont été décaissés. Citons, parmi les candidats ayant refusé le financement public de leurs élections primaires, les sénateurs Barak Obama, Hillary Clinton et John McCain. Chacun était en effet parvenu à recueillir en dons beaucoup plus d'argent que la somme qu'ils auraient été autorisés à dépenser s'ils avaient adhéré au programme de financement public. Aux élections de 2008, pour la première fois depuis la mise en place du programme en 1976, le candidat de l'un des deux grands partis politiques a choisi de ne pas recevoir de fonds publics pour l'élection générale : Barak Obama. Pour ces élections, la limite des dépenses applicables aux candidats recevant des fonds publics, - élections primaires et générale confondues -, était de l'ordre de 126 millions USD, auxquels s'ajoutaient certaines indemnités visant à couvrir les frais de collecte de fonds pour les élections primaires ainsi que les dépenses de justice et de comptabilité. Or la campagne du président Obama a permis de recueillir des contributions pour un montant total de 745 millions USD.

#### *Financement public indirect*

41. Il n'y a pas de disposition régissant le financement public indirect, que ce soit sous la forme de temps d'émission gratuit dans les médias, d'utilisation de locaux par des partis ou des candidats ou autres avantages comparables. Cela étant, l'agence des services secrets des Etats-Unis peut fournir des services de sécurité en vue de la protection des campagnes présidentielles. Pendant la période de l'élection générale, les candidats des deux grands partis bénéficient ainsi de services de sécurité et les autres candidats peuvent également bénéficier de services analogues en fonction des politiques préalablement définies par le Service secret. Pour des raisons de sécurité nationale, le Président et le Vice-Président voyagent dans des avions et autres véhicules qui appartiennent à l'Etat. Toutefois, dans le cadre de leur campagne, ils sont tenus de rembourser les frais engagés pour mettre ces services à leur disposition.

#### Financement privé au titre de la FECA

##### *Cadre général*

42. Le financement privé a constitué la source de financement politique la plus importante lors de la dernière élection présidentielle et la source de financement exclusive des élections du Congrès ;

selon les autorités américaines, il provient essentiellement de dons de particuliers, puis de contributions de comités d'action politique.

43. Selon la définition figurant dans la FECA, le terme « contribution » désigne tout don, cotisation, prêt, avance, dépôt d'argent ou toute autre chose ayant une valeur, apporté par quiconque dans le but d'influer sur une élection à une fonction fédérale, ou l'indemnisation versée pour services personnels rendus à un comité politique à titre gracieux (2 USC 431(8)(A)). La FECA dresse également une liste détaillée de ce qui ne constitue pas une contribution (2 USC 431(8)(B)), ce qui inclut notamment les services fournis par des bénévoles au nom d'un comité ou d'un candidat et l'utilisation de certains locaux privés, à condition que la valeur cumulée de ces contributions ne dépasse par 1 000 USD pour une élection donnée ou 2 000 USD pour une année.
44. Selon la définition figurant dans la FECA, le terme « dépense » désigne tout achat, paiement, distribution, prêt, avance, dépôt ou don d'argent effectué par toute personne, ou un contrat conclu, une promesse faite ou un accord passé par écrit en vue d'engager une dépense pour influencer sur toute élection à un poste de niveau fédéral (2 USC 431(9)(A)). La loi contient également une liste détaillée de ce qui ne constitue pas une dépense, notamment les nouvelles et les éditoriaux diffusés par voie médiatique à moins que les médias concernés (presse, etc.) n'appartiennent à un parti politique, à un comité ou à un candidat (se reporter à la FECA pour plus de détails). A noter qu'en règle générale, la loi ne prévoit pas de limites financières en ce qui concerne les dépenses, suivant en cela un principe fondamental confirmé en 1976 par la Cour suprême des Etats-Unis, qui a jugé que de telles limites constitueraient une violation du droit de tous à la libre expression, droit qui est consacré par la Constitution américaine (voir *Buckley c. Valeo*, 424 U.S. 1, 23 (1976)).
45. La FECA contient également des obligations de déclaration auprès de la Commission électorale fédérale (FEC) (le mécanisme de contrôle), auxquelles les différents comités politiques doivent satisfaire, et dispose que les rapports afférents sont rendus publics. Ces points sont détaillés ci-après à la section « Transparence ».

#### *Dons anonymes*

46. Aucun candidat ni aucun comité politique pour l'élection d'un candidat ne peut accepter de dons anonymes supérieurs à 50 USD (2 USC 432(c)(2) ; 11 CFR §110.4(c)(3)). Nul n'est autorisé à faire une contribution au nom d'un tiers (2 USC 441f).

#### *Dons en espèces et dons en nature*

47. Les contributions en espèces supérieures à 100 USD sont proscrites (2 USC 441g).
48. La valeur pécuniaire des contributions en nature est soumise aux mêmes limites que les contributions en espèces. La valeur correspond au prix normal d'achat, de location, etc. du marché. En vertu du titre 11 du code des règlements fédéraux, section 100.52, alinéas *a* et *b*, les contributions en nature comprennent les biens et services offerts à titre gracieux (équipements et installations par exemple), les biens et services fournis à un tarif inférieur au prix courant et habituel, le paiement des factures d'un comité par un tiers et les avances de fonds personnels.

### *Cotisations des adhérents à un parti*

49. Aux termes du titre 11 du code des règlements fédéraux, section 100.52, alinéa a, une *cotisation* tombe dans le périmètre de définition d'une contribution : « tout don, cotisation, prêt, avance, dépôt d'argent ou toute autre chose ayant une valeur, apporté par quiconque dans le but d'influer sur une élection à une fonction fédérale est une contribution. » Dès lors, toutes les cotisations sont soumises aux limites de montant et aux interdictions relatives aux sources de financement qui s'appliquent aux contributions. Cela dit, en règle générale, les partis politiques américains ne demandent pas de cotisation à leurs adhérents.

### *Revenus fonciers et revenus provenant des activités commerciales des partis*

50. La Commission électorale fédérale s'est penchée sur la question des revenus fonciers. Conformément à ses « guides de campagne », les principes suivants s'appliquent. Lorsqu'un comité politique vend ou loue un bien (une liste de diffusion par exemple), la totalité du montant versé par l'acquéreur est généralement considérée comme une contribution en faveur du comité, à moins que ce dernier n'ait acheté ou créé ledit bien pour son propre usage et non comme un outil de collecte de fonds, que le bien ait une valeur vérifiable sur le marché, que la location du bien ne représente qu'un faible pourcentage de son utilisation plus générale par le comité et que l'acquéreur l'ait acheté à un prix courant et habituel. Tout paiement qui ne respecte pas ces critères est considéré comme une contribution (avis consultatif 2002-14 (comité national du parti libertarien)).
51. Les comités de parti locaux ou d'Etat sont autorisés à louer une partie de leurs bureaux à un tarif courant et habituel. Si le bâtiment est acheté ou construit en partie avec des fonds qui ne sont pas soumis aux limites, aux interdictions et aux obligations de déclaration prescrites par la FECA, tous les revenus de location doivent être également traités comme des fonds non soumis à ces exigences. Inversement, si le bâtiment est acheté ou construit exclusivement avec des fonds soumis aux limites, aux interdictions et aux obligations de déclaration prescrites par la FECA, les revenus peuvent être traités comme des fonds soumis aux mêmes exigences.
52. Les comités politiques peuvent lever des capitaux en recueillant les intérêts et les dividendes produits par des fonds investis (11 CFR 103.3(a)). Par exemple, les comités sont autorisés à investir les contributions reçues dans un compte d'épargne, un fonds commun de placement monétaire ou un certificat de dépôt. Les intérêts et les dividendes ne sont pas des contributions (et ne sont donc pas limités), mais ils doivent être déclarés (11 CFR 104.3(a)).

### *Prêts*

53. Un prêt ou une ligne de crédit auprès d'une banque n'est pas considéré comme une contribution à condition 1) que la banque l'ait accordé à son taux d'intérêt courant et habituel pour ce type de prêt, 2) que le prêt soit attesté par un document écrit, 3) qu'il soit soumis à une date de remboursement ou à un calendrier d'amortissement et 4) qu'il soit établi sur une base qui en assure le remboursement (2 USC J31(8)(B)(vii)).
54. De plus, il existe des dispositions distinctes régissant les prêts découlant d'une avance sur un compte-titres, une carte de crédit, une ligne de crédit garantie par un bien immobilier ou toute autre ligne de crédit dont disposerait un candidat (2 USC 431(8)(B)(xiv)).

55. D'autres prêts, notamment ceux accordés en faveur de la campagne par un membre de la famille du candidat, sont considérés comme des contributions dans la limite du solde restant dû (11 CFR 100.52(b)(2)). Les prêts non remboursés, augmentés des autres contributions apportées par le même contributeur, ne doivent pas dépasser la limite de contribution (11 CFR 100.52(b)(1)). Les remboursements effectués sur le prêt sont déduits du montant de la contribution et, une fois entièrement remboursé, le prêt n'est plus comptabilisé au regard de la limite de contribution du contributeur (11 CFR 100.52(b)(2)). Cela étant, tout prêt qui dépasse la limite est illégal, même s'il a été remboursé en totalité (11 CFR 100.52(b)(1)). Outre le fait qu'ils doivent apparaître comme des contributions dans les rapports, les prêts doivent être consignés comme des dettes jusqu'à leur remboursement intégral (11 CFR 104.3(d)).
56. L'aval ou la garantie associé à un prêt est également comptabilisé comme une contribution au prorata du solde restant dû (11 CFR 100.52(b)(3)). Les traites déjà remboursées sont déduites du montant de la contribution. Une fois le prêt entièrement remboursé, l'aval ou la garantie n'est plus comptabilisé au regard de la limite de contribution de l'endosseur ou du garant. Si un accord de prêt écrit ne stipule pas le pourcentage de responsabilité de chaque endosseur ou garant, chaque contribution est calculée en divisant le montant du prêt par le nombre de personnes qui apportent l'aval ou la garantie.
57. Une prolongation de crédit en dehors de l'activité commerciale ordinaire du créancier est considérée comme une contribution (11 CFR 116.3). Si le créancier est constitué en société, toute prolongation de crédit en dehors de son activité commerciale ordinaire est considérée comme une contribution interdite.

#### *Activités de souscription*

58. Les comités nationaux des partis politiques « ne sont pas autorisés à solliciter ou à recevoir d'une autre personne ou à effectuer en faveur d'une autre personne une contribution, un don ou un transfert de fonds ou toute autre chose ayant une valeur, ni à dépenser des fonds qui ne sont pas soumis aux limites, aux interdictions et aux obligations de déclaration » de la FECA (2 USC 441i(a)<sup>10</sup>). En règle générale, les candidats, les personnes occupant des fonctions et leurs agents, dans le cadre d'une élection fédérale, ne sont pas autorisés à « solliciter, recevoir, affecter, transférer ou dépenser des fonds en relation avec une élection à un poste fédéral à moins que ces fonds ne soient soumis aux limites, aux interdictions et aux obligations de déclaration prescrites par la loi » (2 USC 441i(e)(1)<sup>11</sup>). Cela étant, les candidats et les personnes occupant un poste, dans le cadre d'une élection fédérale, « peuvent assister à une manifestation visant à collecter des fonds pour un comité d'Etat, de circonscription ou local d'un parti politique, prendre la parole à ce type de manifestation ou y participer en tant qu'invité spécial » (2 USC 441i(e)(3)). Les dépenses engagées par un comité national ou un comité d'Etat d'un parti politique pour collecter des fonds qui seront utilisés dans le cadre d'une campagne à des élections fédérales doivent provenir de fonds soumis aux limites, aux interdictions et aux obligations de déclaration prescrites par la loi (2 USC 441i(c)).

---

<sup>10</sup> A noter en outre que les comités de parti d'Etat et les comités de parti locaux doivent utiliser les fonds « soumis aux limites, aux interdictions et aux obligations de déclaration prescrites par la loi » lorsqu'ils dépensent ou décaissent ces capitaux pour des activités concernant des élections fédérales (2 USC 441i(b)).

<sup>11</sup> Les candidats, les personnes occupant des fonctions et leurs agents, dans le cadre d'une élection fédérale, doivent aussi respecter certaines limites en ce qui concerne les fonds qu'ils peuvent « solliciter, recevoir, affecter, transférer ou dépenser en relation avec » une élection non fédérale (2 USC 441(e)(1)(B)).

59. La totalité du prix d'achat d'un article promotionnel ou de tickets d'entrée à une manifestation de souscription (fourni/organisé par un comité politique) est considéré comme une contribution. Par exemple, lorsqu'une personne achète un ticket à 50 USD pour participer à un dîner organisé en vue de collecter des fonds, le montant de la contribution est de 50 USD, indépendamment de ce que coûte effectivement le repas au comité. Quiconque achète plusieurs tickets à l'organisateur d'une collecte de fonds est réputé faire une contribution à hauteur du montant global, à moins que la contribution ne soit une contribution conjointe (11 CFR 100.53).

#### *Contributions d'entités liées à un parti*

60. Les comités politiques liés à des partis peuvent faire des contributions directes en faveur des candidats qui briguent une fonction fédérale, à condition de respecter les limites de contribution (2 USC 441a(d)). Les comités politiques liés à un parti, au niveau national ou au niveau d'un Etat, peuvent effectuer des « dépenses coordonnées » additionnelles, dans une certaine limite, en vue d'aider leur candidat à des élections générales (11 CFR 109.30). Les comités politiques d'un parti peuvent également engager des « dépenses indépendantes », sans limite, pour soutenir des candidats à des élections fédérales ou pour les combattre. Cela étant, les comités politiques de parti au niveau national ne sont pas autorisés à solliciter, recevoir, affecter, transférer ou dépenser des fonds qui ne sont pas soumis aux limites, aux interdictions et aux obligations de déclaration prescrites par la FECA (2 USC 441(a)). Enfin, si les comités politiques de parti au niveau d'un Etat ou au niveau local peuvent engager des dépenses non limitées pour certaines activités de terrain définies dans la loi, et ce sans incidence sur les limites de leurs autres contributions et dépenses (par exemple, les actions de sensibilisation des électeurs menées par des bénévoles en faveur des candidats du parti à la présidence et à la vice-présidence ou la production de matériels de campagne distribués par des bénévoles), ils doivent obligatoirement utiliser des fonds soumis aux limites, interdictions et obligations de déclaration prescrites par la FECA lorsqu'ils financent des « actions liées à une élection fédérale. » (Voir la définition du terme « Federal Election Activity » (actions liées à une élection fédérale), 75 Fed. Reg. 55257 (Sept. 10, 2010) ; voir également 11 CFR 100.24 et 300.31.)

#### *Contributions d'entreprises et d'organisations syndicales*

61. En vertu de la disposition 2 USC 441b, les entreprises et les organisations syndicales ne sont pas autorisées à faire des contributions à des candidats briguant une fonction fédérale ni à des comités de parti. (Les comités politiques qui sont constitués en société pour des raisons de responsabilité peuvent faire des contributions (voir le paragraphe 28 ci-dessus)). Cela étant, dans l'affaire *Citizens United c. Commission électorale fédérale*, la Cour suprême a jugé que les dépenses indépendantes des candidats et des comités de parti ainsi que les communications électorales ne pouvaient pas être limitées, car cela reviendrait à violer le droit à la liberté d'expression consacré par la Constitution américaine. En ouvrant la voie aux dépenses indépendantes engagées par les entreprises pendant les campagnes électorales, qui, dans le passé, n'étaient par principe pas autorisées, cet arrêt (prononcé à 5 voix contre 4) a suscité un débat aux Etats-Unis. Cela étant, l'arrêt de la cour n'a pas modifié les obligations de déclaration auxquelles doivent satisfaire les candidats aux élections fédérales et les comités politiques.
62. Les entreprises et les organisations syndicales peuvent créer des fonds séparés (SSF). Les SSF sont des comités politiques qui sollicitent des contributions volontaires auprès d'une catégorie restreinte de personnes ayant des relations avec l'entreprise ou l'organisation syndicale concernée et qui utilisent les fonds recueillis pour soutenir des candidats briguant une fonction fédérale ainsi que des comités politiques. A l'instar des autres comités politiques, les SSF

soumettent à la FEC des rapports de situation financière qui sont rendus publics (2 USC 441b(b)(2), 441a(a)(1)-(5)).

63. Les partenariats à responsabilité limitée et les sociétés à responsabilité limitée imposées comme des partenariats sont autorisés à faire des contributions qui sont attribuées aux membres de ces sociétés (11 CFR 110.1(g)). Les entreprises individuelles et les partenariats en nom propre peuvent toutefois faire des contributions aux comités politiques et aux candidats dans les limites prescrites par la FECA (11 CFR 110.1(e)).

#### *Contributions de sous-traitants de l'administration*

64. Quiconque a conclu avec les Etats-Unis ou tout ministère ou agence de ce pays un contrat de toute nature prévoyant la fourniture de biens et/ou de services à l'administration fédérale ne peut faire une quelconque contribution à un parti politique, à un comité ou à un candidat quel qu'il soit dans le cadre d'une élection fédérale (2 USC 441c).

#### *Contributions étrangères*

65. Les ressortissants étrangers ne sont pas autorisés à faire des contributions ou des dons dans le but d'influer sur des élections à l'échelon fédéral, à l'échelon des Etats ou à l'échelon local (2 USC 441e). Selon la définition figurant dans la FECA, un « ressortissant étranger » désigne un « commettant étranger » au titre de la disposition 22 USC 611(b) ou un « individu qui n'est pas un citoyen des Etats-Unis ou un ressortissant des Etats-Unis qui n'est pas légalement autorisé à résider de façon permanente dans le pays » (2 USC 441e(b)). Le terme « commettant étranger » comprend les pouvoirs publics des pays étrangers, les partis politiques des pays étrangers et diverses associations commerciales « constituées conformément au droit d'un pays étranger ou ayant [...] leur lieu principal d'activité dans un pays étranger. »

#### *Dépenses indépendantes en faveur d'une campagne politique (ne relevant ni du contrôle d'un comité de parti ni d'un comité d'élection d'un candidat)*

66. En vertu du droit fédéral, les personnes et les groupes de personnes autres que ceux mentionnés ci-dessus peuvent engager, dans le cadre d'élections fédérales, des « dépenses indépendantes » non limitées. Une dépense indépendante est une dépense engagée en vue d'une communication visant à militer expressément en faveur de l'élection ou de la défaite d'un candidat clairement identifié brigant une fonction fédérale, et indépendante de la campagne du candidat (2 U.S.C 431(17)). Pour être considérée comme indépendante, la communication ne doit pas être faite en coopération, en concertation ou de concert avec un candidat, son comité autorisé, un parti politique ou tout membre de ces organes, ni à la demande ou à la suite d'une proposition de ces personnes. Toute personne autorisée peut engager des dépenses indépendantes sans limite de montant mais doit, en vertu de la législation, déclarer celles qui dépassent une certaine valeur et divulguer les sources des fonds utilisés (2 USC 434(c)). Ces déclarations, accessibles à tous, peuvent être consultées au Bureau des archives publiques de la FEC ou sur le site internet de la FEC.

#### *Limites applicables aux contributions*

67. La législation relative aux élections fédérales définit un cadre général qui s'applique de la même manière à tous les comités politiques. Ce cadre comprend des limites de contribution et des sources de financement interdites. Comme indiqué plus haut, le fait que l'entité contributrice soit

un « comité politique » et, dans ce cas, son type, sont des éléments importants à prendre en compte en vertu de la FECA. Les comités politiques « affiliés » (tels que définis dans les dispositions 2 USC §441a(a)(5) et 11 CFR §100.5(g)) sont considérés comme un seul et unique comité politique, en cela qu'ils sont soumis à une limite de contribution globale, tant en termes de ce qu'ils peuvent recevoir d'un contributeur qu'en termes de ce qu'ils peuvent apporter à des candidats ou à des comités politiques.

68. Tant que les contributions prises séparément respectent les limites de montant et les sources interdites fixées par la loi, le montant total de contribution qu'un comité politique peut recevoir ou qu'il peut dépenser pour influencer sur une élection n'est pas limité, à condition que cette dépense ne constitue pas une contribution en faveur d'un autre comité politique. Les comités présidentiels qui bénéficient d'un financement public sont l'exception : ils doivent accepter de limiter leurs dépenses pour être éligibles aux fonds public.
69. La FECA définit des limites aux contributions apportées par des personnes et des groupes de personnes aux candidats, aux comités de parti et aux comités d'action politique (PAC) (lorsque le PAC prévoit d'utiliser les fonds en question pour apporter des contributions à des candidats et à des comités de parti) (2 USC 441a ; 11 CFR Part 110). Le tableau ci-dessous présente les limites qui s'appliquent aux différents participants à des élections fédérales.

| <b>Limites de contribution 2011-2012</b>   | Applicables à chaque candidat ou comité d'élection d'un candidat par élection | Applicables à un comité national de parti par année calendaire | Applicables à un comité de parti d'Etat, de circonscription ou local par année calendaire | Applicables à tout autre comité politique par année calendaire | Limites spéciales  |
|--|---|--|---|--|--|
| Un particulier peut verser   | 2 500 USD   | 30 800 USD   | 10 000 USD (limite combinée)  | 5 000 USD  | \$117,000 limite globale biennale : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 46 200 USD à tous les candidats</li> <li>• 70 800 USD à tous les PAC et partis</li> </ul> |
| Un comité national de parti peut verser  | 5 000 USD   | Pas de limite  | Pas de limite   | 5 000 USD  | 43 100 USD à un candidat au poste de sénateur et par campagne  |
| Un comité de parti au niveau d'un Etat, au niveau d'une circonscription ou au niveau local peut verser | 5 000 USD (limite combinée)   | Pas de limite  | Pas de limite   | 5 000 USD (limite combinée)                                    | Pas de limite  |
| Un PAC (multi candidats) peut verser   | 5 000 USD   | 15 000 USD   | 5 000 USD (limite combinée)   | 5 000 USD  | Pas de limite  |
| Un PAC (non multi candidats) peut verser   | 2 500 USD   | 30 800 USD*  | 10 000 USD (limite combinée)  | 5 000 USD  | Pas de limite  |
| Un comité de campagne autorisé peut verser   | 2 000 USD   | Pas de limite  | Pas de limite   | 5 000 USD  | Pas de limite  |

### Déduction d'impôts, etc.

70. Les contributions faites dans le cadre d'une élection fédérale ne sont pas déductibles des impôts fédéraux. La déductibilité des impôts à l'échelon de l'Etat et à l'échelon local est régie par la législation correspondante et peut varier selon les juridictions.

### Limites applicables aux dépenses

71. Si le système américain fixe des limites aux contributions apportées par des personnes et des groupes de personnes aux candidats, aux comités de parti et aux comités d'action politique (PAC) (lorsque le PAC prévoit d'utiliser les fonds en question pour apporter des contributions à des candidats et à des comités de parti) (voir ci-dessus), en règle générale, les dépenses de campagne ne sont pas limitées. En 1976, dans l'affaire *Buckley c. Valeo*, la Cour suprême a jugé que de telles limites porteraient atteinte aux dispositions de la Constitution relatives à la liberté d'expression (424 U.S. 1, 23 (1976)). Hormis les exceptions présentées ci-après, il n'y a pas de limites quantitatives aux dépenses de campagne (La FECA prévoit en revanche des limites qualitatives ; par exemple, un candidat ne peut pas utiliser des contributions de campagne pour son « usage personnel »).
72. Les dépenses coordonnées des comités de parti à l'échelon national et à l'échelon des Etats sont limitées. Ces limites permettent à ces comités d'engager des dépenses en faveur de la campagne électorale de leur candidat, en concertation, en coordination ou en coopération avec lui (2 USC 441a(d)). Elles sont ajustées tous les ans en fonction de l'indice du coût de la vie et, parfois, en fonction du nombre d'habitants en âge de voter dans la circonscription électorale du candidat. En 2011, les limites de dépenses coordonnées des partis en faveur des candidats à la Chambre des représentants étaient de 88 400 USD dans les Etats ne disposant que d'un élu et de 44 200 USD dans les autres Etats. Les limites concernant les candidats aux fonctions sénatoriales s'échelonnent de 88 400 USD à 2 458 500 USD en fonction du nombre d'habitants en âge de voter dans l'Etat concerné.
73. Outre ces limites, les comités de parti peuvent verser des contributions à des candidats dans les limites figurant au tableau précédent et engager des dépenses sans limite de montant et de manière indépendante pour soutenir ou combattre un candidat. Parmi les autres types de dépenses qu'un parti peut engager en son nom propre ou au nom de son candidat, citons les frais généraux, les coûts administratifs, les dépenses de collecte de fonds et les frais qui sont exclus de la définition des dépenses figurant dans les dispositions 100.30 à 100.55 du titre 11 du code des règlements fédéraux (CFR). Le comité national d'un parti politique est soumis à une limite de dépenses coordonnées en ce qui concerne son candidat au poste de Président et ses candidats à des fonctions législatives nationales. Les comités d'Etat des partis politiques ne sont soumis à des limites de dépenses coordonnées de parti que dans le cadre des élections à des fonctions législatives de niveau fédéral.
74. Il existe aussi, au niveau des Etats et au niveau local, des dispositions portant sur les dépenses engagées dans le cadre des élections à ces niveaux ; s'agissant de la liberté d'expression inscrite dans la Constitution, la même protection que celle de niveau fédéral s'applique à ces élections.
75. Comme indiqué ci-avant, en contrepartie du financement public qui leur est accordé, les candidats aux élections présidentielles et les conventions nationales d'investiture des partis politiques acceptent de limiter leurs dépenses. Les dépenses engagées par les comités

politiques et par les candidats qui bénéficient du programme de financement public des campagnes présidentielles sont peu limitées sur un plan qualitatif ; les candidats sont tenus de ne pas utiliser les fonds de la campagne à des fins personnelles et le titre 2 de l'USC, paragraphe 439a(a), fournit une liste des motifs autorisés d'utilisation des contributions par les candidats et précise que les contributions ne doivent pas être utilisées à des fins personnelles ni pour financer des vols sur certains avions non commerciaux.

### III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS - PARTIE SPECIFIQUE

#### i) **Transparence (articles 8, 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)**

##### Livres, registres, tenue des comptes et déclaration

76. Comme indiqué précédemment, le financement des partis politiques s'opère par le biais de *comités politiques* (et non pas directement au niveau des partis), qui sont soumis à des obligations de tenue des comptes et de déclaration. L'ensemble des comités politiques ainsi que des autres partis, comités, associations, fonds et autres organisations dont l'activité principale vise à influencer sur l'élection de candidats à des fonctions publiques entrent dans la catégorie des « organisations politiques » au sens de la section 527 du code fiscal (IRC, *Internal Revenue Code*). A ce titre, ils peuvent bénéficier d'une exonération fiscale à condition de remplir certaines obligations en matière de publication et de déclaration. Si ce statut offre certains avantages fiscaux, il n'assouplit en rien ni ne modifie les obligations de déclaration imposées à ces organisations par la loi électorale fédérale.

##### *Comités politiques*

77. Les organisations constituant des comités politiques en vertu du 2 U.S.C. 431(4) (c.-à-d. qui perçoivent des contributions ou engagent des dépenses au-delà d'un certain seuil, à savoir 1 000 USD pour les partis, groupes de personnes ou associations, etc. à l'échelon des États fédérés et 5 000 USD pour l'antenne locale d'une association, et qui, à ce titre doivent se déclarer auprès de la FEC) sont soumises aux obligations de tenue des comptes et de déclaration prévues par la FECA. Les obligations de tenue des comptes à remplir par les différents comités politiques sont très similaires.

##### *a) Tenue des comptes*

78. En règle générale, les entités ayant le statut de « comité politique » au regard de la FECA sont tenues de déclarer l'ensemble de leurs recettes et de leurs décaissements à la Commission électorale fédérale. Aucune distinction n'est faite entre les revenus liés aux activités ordinaires des partis et les dépenses de campagne, sauf lorsqu'un donateur « alloue »<sup>12</sup> spécifiquement sa contribution à un candidat particulier (11 CRF 110.6).

79. Plusieurs dispositions de la loi fédérale relative au financement politique et des règlements de mise en œuvre correspondants portent sur l'obligation de tenue des comptes à remplir par les comités politiques. Aux termes des dispositions de base (2 U.S.C. 432(c) et 11 CFR 102.9.), le trésorier d'un comité politique doit tenir le compte de toutes les contributions encaissées par son comité. Dans le cas de contributions supérieures à 50 USD, le compte en

---

<sup>12</sup> Dans ce cas, la contribution est faite ou l'argent est dépensé pour le compte d'un candidat fédéral clairement désigné, 2 U.S.C. 441a(a)(8).

question doit préciser le nom et l'adresse du donateur, ainsi que le montant de la contribution et la date à laquelle elle a été effectuée. Les comptes doivent en outre contenir des données (nom, adresse, profession et nom de l'employeur du donateur) permettant d'identifier toutes les personnes qui, dans une année civile, versent une contribution ou plusieurs contributions pour un montant total de plus de 200 USD. Le montant et la date de chacune de ces contributions doivent être mentionnés. Les contributions dont le montant cumulé sur une année civile ou une année électorale n'atteint pas le seuil de 200 USD sont consignées sous forme de montant global. En revanche, les contributions d'autres comités politiques doivent toujours être détaillées, quel qu'en soit le montant.

80. Tous les prêts, quelle qu'en soit la source, doivent être détaillés dans les rapports du comité bénéficiaire. Tous les autres types de recettes (remboursements, transferts inter-comités, intérêts, etc.) sont également enregistrés. Elles sont toutes détaillées dans les rapports selon leur nature, à moins d'être soumises au seuil de 200 USD (11 CFT 104.3). Les prêts accordés par des établissements de prêt et ceux obtenus par les candidats pour leurs campagnes sont soumis à des obligations de tenue des comptes supplémentaires (11 CRF 104.14(b)(4)). Outre ces obligations spécifiques relatives aux transactions, les règlements de mise en œuvre imposent une obligation de tenue des comptes à toutes les personnes devant soumettre des rapports de publication afin que ces derniers puissent être vérifiés, expliqués, clarifiés et que l'exactitude et l'exhaustivité de leur contenu puissent être contrôlées. Ces personnes doivent par exemple conserver les extraits de comptes bancaires, les justificatifs, les feuilles de calcul, les reçus, les factures et les comptes (11 CFT 104.14(b)(1)). Comme indiqué ci-dessus, la définition des dépenses englobe les traites. Par conséquent, les dettes sont soumises aux mêmes obligations de tenue des comptes que les dépenses, 2 U.S.C. 431(9). Les prêts font l'objet d'obligations de tenue des comptes spécifiques et détaillées. Ceux ne provenant pas de prêteurs commerciaux sont considérés comme des contributions et donc soumis aux règles relatives à la tenue des comptes pour les contributions. D'une manière générale, les prêts et autres dettes effacés sont également considérés comme des contributions et déclarés en tant que tels. Toutefois, lorsque le débiteur se trouve dans l'incapacité de s'acquitter de sa dette et qu'une provision partielle est passée pour créance non recouvrable, l'accord correspondant est examiné par la Commission électorale fédérale, qui vérifie qu'il est raisonnable d'un point de vue commercial et ne constitue pas une contribution. L'accord doit être publié, 11 CFR partie 116. A leur achat, les biens acquis par un comité politique sont soumis à des obligations de tenue des comptes de décaissement. Hormis dans le cas d'objets donnés à un comité politique afin d'être cédés (titres, œuvres d'art, etc.), il n'existe pas de dispositions distinctes applicables à la déclaration des actifs autres que des espèces et à la tenue des comptes pour ces actifs.
81. S'agissant des décaissements, les comptes doivent indiquer le nom et l'adresse du bénéficiaire ainsi que la date, le montant et l'objet du décaissement. Si le décaissement est fait au titre d'une contribution, monétaire ou autre, à la campagne d'un candidat, l'identité de ce dernier et le mandat qu'il brigue doivent être précisés. Etant donné que les dépenses pouvant être engagées à différents niveaux par les partis sont plafonnées lorsqu'elles visent un candidat et illimitées dans les autres cas, l'identité de tout candidat bénéficiaire d'un décaissement doit être mentionnée dans les comptes et dans les rapports sur le financement des activités politiques. Les décaissements doivent être comptabilisés et pour tous ceux dépassant 200 USD, il convient en outre de conserver un reçu ou une facture du bénéficiaire ou encore un chèque annulé établi à l'ordre de ce dernier. Les décaissements pour les opérations par carte de crédit sont soumis à des dispositions particulières. Toutefois, une certaine latitude est autorisée pour les activités de bénévolat limitées, les activités d'enregistrement des électeurs et les activités d'incitation au vote menées en faveur d'un candidat précis, dans quel cas il n'est pas

obligatoire de déclarer l'identité du candidat concerné. Seul des montants très modestes peuvent être réglés en espèces.

82. En règle générale, les contributions, quelles soient monétaires ou non, sont soumises aux obligations de tenue des comptes et de déclaration. Ceci étant, certaines exceptions, concernant notamment le temps et les faux frais des bénévoles s'ils ne sont pas compensés par ailleurs, sont en place pour encourager la participation au processus électoral. Les contributions non monétaires sont valorisées à leur prix de marché et les contributions liées à la fourniture de biens et services à un prix inférieur à celui du marché sont valorisées à hauteur de la différence entre le prix payé et le prix de marché. Dans le cas de contributions non monétaires, les biens et services concernés doivent être décrits et enregistrés à la fois en tant que contribution et que décaissement, 11 CFR 100.51 à 100.57 (où le terme de « contribution » est défini au sens de la FECA) et 11 CFR 100.71 à 100.94 (où figurent des exceptions à la définition de « contribution »).

*b) Obligations de déclaration (soumission de rapports à la FEC)*

83. La FECA (2 U.S.C. 434) fixe des règles détaillées pour la soumission des rapports financiers à la Commission électorale fédérale, comme suit :
84. *Comités de campagne centraux d'un candidat aux élections législatives* : pendant une année d'élections, un rapport doit être présenté chaque trimestre ; un rapport préélectoral doit être soumis 12 jours avant la date de tout scrutin auquel le candidat prend part et un rapport postélectoral doit être remis 30 jours après la date de l'élection générale. Pendant les autres années civiles, un rapport doit être présenté chaque trimestre. Les comités de campagne principaux doivent déclarer, dans un délai de 48 heures, toutes les contributions d'un montant égal ou supérieur à 1 000 USD, encaissées par un comité autorisé du candidat pendant la période qui débute 20 jours et prend fin 48 heures avant la date du scrutin.
85. *Comités de campagnes centraux d'un candidat aux fonctions de Président* : un rapport mensuel doit être présenté dès lors que les contributions encaissées ou les dépenses engagées dépassent un montant de 100 000 USD. Dans le cas contraire, la périodicité de soumission des rapports est trimestrielle. Un rapport préélectoral doit être soumis 12 jours avant et un rapport postélectoral, 30 jours après l'élection générale. Pendant les autres années civiles, un rapport doit être soumis chaque mois ou chaque trimestre, selon le cas. Les comités de campagne principaux doivent déclarer, dans un délai de 48 heures, toutes les contributions d'un montant égal ou supérieur à 1 000 USD, encaissées par un comité autorisé du candidat pendant la période qui débute 20 jours et prend fin 48 heures avant la date du scrutin.
86. *Comités politiques (autres que les comités autorisés)* : pendant une année d'élections, un rapport doit être présenté chaque trimestre ; un rapport préélectoral doit être soumis 12 jours avant une élection primaire, si le comité a enregistré des contributions ou des dépenses en rapport avec le scrutin en question, et avant une élection générale ; un rapport postélectoral doit être remis 30 jours après l'élection. Pendant les autres années civiles, ces comités doivent présenter des rapports semestriels ou peuvent aussi soumettre des rapports mensuels.
87. Les comités des partis nationaux doivent présenter des rapports mensuels aussi bien pendant les années d'élections qu'au cours des autres années.
88. *Comités autorisés* : les informations relatives aux comités de campagne autorisés figurent dans les rapports de leur comité de campagne principal mentionné au point 84, ci-dessus.

89. La FEC prescrit les formulaires à utiliser par les comités politiques (pour des exemples de ces formulaires, voir <http://www.fec.gov/info/filing/shtml>). Le dépôt électronique, qui fait l'objet de règles spécifiques, est le moyen utilisé pour la plupart des rapports. Les rapports déposés électroniquement peuvent être visualisés comme s'ils avaient été établis sur des formulaires papier et peuvent être consultés ou copiés électroniquement. Par contre, les dépenses des campagnes sénatoriales ne sont pas soumises directement à la FEC et lui sont communiquées avec un certain décalage dans la mesure où elles ne sont pas transmises électroniquement.

#### *Entités autres que les comités politiques*

90. Les obligations de tenue des comptes et de déclaration décrites ci-dessus s'appliquent d'une manière générale aux comités politiques. Ceci étant, d'autres organisations et personnes physiques qui effectuent des dépenses ou des décaissements dans le contexte d'élections fédérales sont aussi tenues de présenter des rapports de dépenses ou de décaissements pour les dépenses indépendantes et les communications de propagande électorales qui dépassent les seuils de déclaration établis (2 U.S.C. 434(c) et 2 U.S.C. 434(f)).
91. Les entités qui n'ont pas le statut de comités politiques, telles que, par exemple, les groupes thématiques, les comités politiques à l'échelon des Etats fédérés et les groupes d'initiative populaire, peuvent être soumises à des obligations de déclaration à l'échelon fédéral en vertu de la loi fiscale fédérale ou à des obligations de déclaration à l'échelon des Etats fédérés ou local pour leur activité politique.
92. Le code fiscal impose aux organisations souhaitant être exonérées d'impôts certaines obligations en matière d'activité et de déclaration. Sa section 527 prévoit une exonération d'impôts pour les partis, les comités, les associations, les fonds et autres organisations dont l'activité principale vise à influencer sur l'élection de candidats. Lorsqu'elles ont le statut de « comité politique », ces organisations doivent communiquer à la FEC des informations relatives à leurs donateurs et à leurs dépenses. Les organisations visées à la section 527, qui ne sont pas tenues de déclarer leurs donateurs et dépenses à la FEC (ou à un Etat fédéré), doivent néanmoins fournir les informations suivantes à l'IRS au moyen d'un formulaire 8872 accessible au public : pour les donateurs dont les contributions atteignent sur une année civile un montant cumulé supérieur à 200 USD, le rapport doit préciser le nom et l'adresse du donateur ainsi que le montant des contributions et la date à laquelle elles ont été effectuées. Si le donateur est une personne physique, sa profession et le nom de son employeur doivent également être indiqués. Les contributions dont le montant n'atteint pas le seuil de 200 USD sont déclarées par l'organisation sous forme de montant global. Ces obligations de déclaration et les obligations concomitantes de tenue des comptes sont conformes aux obligations de déclaration et de tenue des comptes fixées par la FEC. Tous ces rapports des organisations sont publiés sur le site internet de l'IRS.
93. Certains autres types d'organisations exonérées d'impôts peuvent aussi participer à des activités de campagnes politiques<sup>13</sup>, mais ce uniquement de manière limitée. Ces organisations incluent, par exemple, 501(c)(4) les organisations d'aide sociale (telles que les organisations de protection de l'environnement et des droits sociaux), 501(c)(5) les organisations syndicales (telles que les syndicats ou les *farm bureaus*), et 501(c)(6) les associations d'entreprises (telles que les

---

<sup>13</sup> Les activités de campagne politique au sens du code fiscal désignent le fait de « participer à une campagne politique ou d'intervenir dans ce cadre (y compris en publiant ou en distribuant des déclarations) pour soutenir (ou au contraire contester) un candidat à une fonction publique. »

associations professionnelles). Ceci étant, pour être exonérées d'impôts, ces organisations doivent « exercer une activité principale » qui justifie leur exonération, ce qui n'est pas le cas des activités de campagne politique. Par conséquent, leurs activités dans ce domaine comme toutes leurs autres activités non exonérées doivent être secondaires par rapport à leurs activités justifiant leur exonération. Lorsqu'une organisation de ce type verse à un candidat ou à un comité de parti une contribution atteignant le seuil de déclaration publique, le comité correspondant doit consigner cette contribution dans les déclarations qu'il adresse à la FEC. De son côté, l'organisation concernée doit déclarer ses dépenses politiques à l'IRS dans sa déclaration annuelle de renseignements, qui est publique ; elle doit en outre préciser le nom et l'adresse des donateurs qui ont versé des contributions supérieures à 5 000 USD dans l'année. Les informations relatives aux donateurs sont de nature fiscale. A ce titre et en application de l'IRC 6103, elles ne peuvent pas être rendues publiques par l'IRS. L'EEG a été informée que les « 501(c)-organisations » sont au cœur du débat sur la transparence du financement des partis politiques aux Etats-Unis, parce qu'elles sont autorisées à exercer des pressions et à tenter d'influencer les élections tant que les actions qu'elles mènent à cette fin ne constituent pas leur activité principale. Or, plusieurs personnes rencontrées ont indiqué que ce type d'organisations servait à la collecte anonyme de fonds pour les élections fédérales, car les dépenses de campagnes transitant par le biais de ces entités ne sont pas soumises aux obligations de suivi et de transparence fixées par la FECA dès lors qu'elles sont conformes aux définitions de la FECA.

#### *Donateurs et lobbyistes*

94. Aux termes de la FECA, les donateurs ne sont pas tenus de déclarer leurs contributions, hormis dans le cas des comités politiques, lesquels ont l'obligation de déclarer l'intégralité de leur activité financière. Les donateurs doivent respecter les limites de montant global fixées pour les contributions pouvant être effectuées sur un cycle électoral de deux ans. Par contre, ils ne sont pas soumis à une obligation de tenue de comptes ni de déclaration, 2 U.S.C. § 441a(a)(3); 11 C.F.R. § 110.5.
95. La *Lobbying Disclosure Act* de 1995, Pub. L. 104-65, 109 STAT. 691 (1995), telle que modifiée (« LDA »), impose à certains donateurs de déclarer les contributions qu'ils versent. Les lobbyistes enregistrés et leurs employés (désignés par le terme de « déclarants » dans la LDA) doivent soumettre au secrétaire du Sénat et au greffier de la Chambre des représentants (LDA, § 5(d) (codifié dans 2 U.S.C. § 1604(d)) des rapports semestriels présentant les informations suivantes : date, bénéficiaire et montant des contributions (y compris des contributions en nature) à tout candidat ou élu fédéral, ainsi qu'à tout PAC ou comité de parti politique (enregistrés auprès de la FEC) dès lors que le montant total versé pendant la période considérée au bénéficiaire atteint ou dépasse le seuil de 200 USD.

#### *Conservation des données*

96. A l'échelon fédéral, les données justifiant les transactions enregistrées dans les rapports de publication sur le financement des activités politiques doivent être conservées par les comités politiques pendant un délai de trois ans suivant le dépôt du rapport, 2 U.S.C. 432(d). A l'échelon des Etats fédérés et à l'échelon local, chaque autorité de réglementation a ses propres règles. La FEC ne dispose pas d'autres données sur les partis politiques et autres comités politiques que celles qui sont recueillies au cours d'audits ou d'enquêtes. Les données en question doivent être conservées pendant 10 ans. Des exemplaires des rapports de publication sur le financement des activités politiques doivent être conservés pendant 10 ans, hormis ceux concernant la Chambre des représentants, qui ne doivent être conservés que pendant 5 ans, 2 U.S.C. 438(a)(5).

Toutefois, ces rapports sont conservés électroniquement sans limite de temps par la Commission électorale fédérale.

## ii) **Contrôle (Article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)**

97. Trois institutions différentes sont chargées de contrôler le financement politique : i) la commission électorale fédérale (FEC, *Federal Election Commission*), qui est le principal mécanisme de contrôle ; ii) l'administration des impôts (IRS, *Internal Revenue Service*), qui exerce un contrôle sur un nombre limité d'organisations n'étant pas couvertes par la FEC et iii) le ministère de la Justice (DOJ, *Department of Justice*), qui sanctionne les infractions pénales aux règles du financement politique.
98. Deux organes du gouvernement se partagent les compétences attribuées par la loi sur les campagnes électorales fédérales ou FECA (*Federal Election Campaign Act*) : la commission électorale fédérale (FEC) et le ministère de la Justice. La FEC est seule compétente au civil pour toutes les infractions à la FECA, y compris celles commises par négligence ou sciemment et volontairement (2 U.S.C. § 437c(b)). Le ministère de la Justice est seul compétent pour toutes les infractions pénales à la FECA, à savoir celles commises dans une intention criminelle et mettant en jeu des sommes de 2 000 EUR ou plus sur une année civile. 2 U.S.C. § 437g(d).

### Audit

99. A l'échelon fédéral, aucune des entités énumérées n'est tenue de procéder à des audits internes ou d'engager un auditeur indépendant pour vérifier ses comptes. Par contre, la FEC est habilitée à réaliser des audits, voir ci-dessous.
100. A l'échelon des Etats fédérés et à l'échelon local, il existe différentes autorités et obligations en matière d'audit, qui ne sont pas examinées ici.

### Suivi

#### *Commission électorale fédérale*

101. La Commission électorale fédérale (FEC) a été créée en 1975 par le Congrès pour administrer et faire appliquer la loi sur les campagnes électorales fédérales (FECA). Elle a pour mission générale de prévenir la corruption dans le cadre des campagnes fédérales en publiant des informations sur le financement des campagnes, de faire respecter les dispositions de la FECA, telles que les limites et interdictions applicables aux contributions, d'élaborer une politique relative aux lois sur le financement des campagnes fédérales et de contrôler le financement public des élections présidentielles. En revanche, la FEC n'intervient pas dans le contexte d'activités criminelles, lesquelles relèvent exclusivement de la compétence du ministère de la Justice.
102. La FEC est un organisme réglementaire indépendant, qui comprend six membres nommés par le Président des Etats-Unis, sur recommandation et avec l'accord du Sénat, 2 U.S.C. 437c(a). 3 commissaires au maximum peuvent faire partie du même parti politique ; le quorum est atteint à quatre votes. Les commissaires sont nommés pour un mandat unique de six ans. Les employés de la commission sont soumis à des normes de conduite en vertu de la loi Hatch, laquelle impose des restrictions aux activités politiques partisans dans lesquelles ils peuvent s'engager. En outre, les commissaires et les employés de la commission font l'objet d'autres restrictions. Par

exemple, les commissaires doivent mettre un terme à « toutes leurs autres activités professionnelles » dans un délai de 90 jours suivant leur nomination au sein de la commission, 2 U.S.C. 427c(3). Par ailleurs, les commissaires et les employés de la FEC sont soumis à un règlement de la FEC qui leur impose de « s'abstenir de tout acte qui pourrait constituer ou être perçu comme un traitement de faveur ou de défaveur envers une personne ou une organisation du fait de considérations partisans ou politiques ». L'EEG a également été informée que même s'ils gardent le droit de participer à différentes activités politiques, les employés de la commission ne peuvent en aucun prendre part à des activités politiques menées en association avec un parti politique, un groupe politique partisan ou un candidat à une fonction politique partisane.

103. La FEC comprend quatre bureaux : 1) le bureau du directeur du personnel (direction générale), 2) le bureau du conseiller juridique (politique, application, litiges, droit commun et conseil), 3) le bureau de l'inspecteur général (détection et prévention des actes de fraude et d'abus, etc.), et 4) le bureau de la planification stratégique et des finances. La commission emploie environ 350 personnes, en particulier des juristes, des spécialistes en informatique et des auditeurs mais aussi d'autres spécialistes, en fonction des besoins. Son budget est fixé suivant le processus d'affectation budgétaire du Congrès. Pour l'exercice 2011, il était de l'ordre de 66 millions USD. L'EEG a été informée que dans l'actuel environnement budgétaire, le niveau de financement est suffisant pour permettre à la commission de remplir sa mission.
104. La FEC exerce quatre grands types d'activités : i) elle administre le programme de financement public, ii) elle facilite la publication des rapports sur le financement des campagnes, iii) elle donne des précisions sur la loi et iv) elle fait appliquer la loi. La commission publie les rapports déposés par les comités politiques ainsi que ses propres analyses et données extraites de ces rapports. Elle apporte également des précisions sur la FECA en diffusant des règlements, des avis consultatifs et d'autres types d'indications publiques.

#### *Procédure de la FEC*

105. Comme indiqué précédemment, la FECA fixe des obligations détaillées concernant la déclaration des activités financières des comités politiques, 2 U.S.C. 434. Ces rapports sont transmis à la commission électorale fédérale, essentiellement au format électronique, puis sont immédiatement mis à la disposition du public qui peut les consulter et en faire une copie. Les autorités ont expliqué à l'EEG que depuis quelques années, le site internet de la commission est devenu le moyen le plus fréquemment utilisé par le public pour avoir accès à ces rapports financiers.
106. Plus précisément, la commission publie, soit parce que la loi l'exige soit parce que sa politique le prévoit, des informations sur ses activités et les résultats de son travail en respectant les règles suivantes. Au niveau le plus élémentaire, les rapports de publication sur le financement des activités politiques et les déclarations correspondantes doivent pouvoir être consultés par le public dans les bureaux de la commission et sur internet dans les 48 heures suivant leur réception par la commission, 2 U.S.C. 438(a). La plupart des rapports sont transmis électroniquement et accessibles sur le site internet de la commission dans un délai de 24 heures. Lorsqu'un premier examen de ces rapports et déclarations révèle de possibles erreurs ou omissions, une demande de précisions est générée et affichée sur le site internet. La commission doit aussi référencer les informations qui lui sont communiquées de sorte à ce qu'elles soient plus facilement utilisables par le public, 2 U.S.C. 438(a)(6). Les audits et les mesures d'application sont soumis à des règles de confidentialité jusqu'à la clôture du dossier correspondant, après quoi le règlement définitif et de nombreux documents annexes sont publiés sur internet. La commission se réunit en séances publiques et en séances à huis clos. Lors de

ses séances à huis clos, elle examine essentiellement les mesures d'application, les litiges et les audits au stade préliminaire. Elle réserve ses séances publiques à l'étude des avis consultatifs, des règlements, des politiques et des conclusions des audits.

107. La commission est aussi habilitée à vérifier les rapports de publication financiers des comités politiques et les pièces annexes. Tout comité politique bénéficiant d'un financement public est soumis au contrôle de la commission électorale fédérale (FEC). Ceci étant, la grande majorité de ces comités font l'objet d'un financement privé. La FEC peut décider de soumettre ces comités à un audit si, à l'examen de leurs rapports sur le financement des activités politiques, elle constate une non-conformité matérielle. La FEC peut s'appuyer sur son équipe de 35 à 40 auditeurs pour ses missions d'audit. Voir aussi 2 U.S.C. 438(b), 26 U.S.C. 9007(a), et 26 U.S.C. 9038(a). Les audits reposent sur l'examen des rapports de publication financiers, 2 U.S.C. 438(b).
108. Toute personne soupçonnant une violation des règles fédérales sur le financement politique peut déposer une plainte auprès de la FEC. La commission peut également s'autosaisir. Toutefois, dans la plupart des cas, elle intervient à la suite du dépôt d'une plainte. Dans les deux cas, une fois saisie, la FEC a pour mission de déterminer s'il y a eu violation et, s'il tel est le cas, de trouver un accord de conciliation. Si elle ne parvient pas à un accord, la commission peut entamer une procédure judiciaire. Les procédures d'application sont décrites dans les sections suivantes : 2 U.S.C. 437g et 437h ainsi que 11 CFR 111.1 à 111.24. Les procédures en cours sont soumises à des règles de confidentialité. Par contre, à leur clôture, le règlement et divers autres documents annexes sont rendus publics. La durée moyenne de ces procédures est de 300 jours. Le fichier des procédures clôturées peut être consulté sur le site internet : <http://www.fec.gov/em/mur.shtml>. Par ailleurs, la FEC est seule compétente au civil pour faire appliquer la FECA. Elle a notamment le pouvoir de mener des enquêtes et d'engager des poursuites devant la cour fédérale, 2 U.S.C. 437d. Dans le cadre de ses enquêtes, la FEC a le pouvoir de prendre des dépositions et de délivrer des assignations pour recueillir des témoignages et des documents. Si elle conclut à une violation, elle doit tenter de trouver un accord de conciliation, qui peut imposer le paiement d'une amende civile ou d'autres mesures correctives, 2 U.S.C. 437g. Lorsqu'elle ne parvient pas à un accord avec le défendeur, la commission peut engager des poursuites devant la cour fédérale, 2 U.S.C. 437g(a)(6). En général, la procédure de conciliation n'est pas appliquée dans le cas des violations visées dans 2 U.S.C. 434(a) concernant le dépôt dans le délai fixé des rapports de publication sur le financement des activités politiques et des déclarations. Dans ce type de cas, la FEC peut imposer des amendes civiles, 11 CFR 111.30 à 111.46. La commission peut également transmettre des dossiers au ministère de la Justice afin que des poursuites pénales soient engagées, 2 U.S.C. 437g(a)(5)(C).

#### *Mesures et statistiques de la FEC*

109. Comme indiqué, la FEC fait appliquer les dispositions de la FECA par le biais d'une procédure civile de conciliation plutôt que par des poursuites et une condamnation. Certaines affaires traitées par la division de l'application de la loi du bureau du conseiller juridique ne nécessitent pas la conduite d'une enquête officielle pour établir les faits ; d'autres, si. Lorsque les faits sont clairement établis dans la plainte ou dans le dossier constitué en interne, la commission peut passer directement à la phase de conciliation sans avoir à mener une enquête officielle. Si elle ne parvient pas à un accord de conciliation, elle peut engager des poursuites judiciaires. Le tableau ci-dessous énumère le nombre de conciliations par année, le nombre d'enquêtes par année et le nombre de dossiers transmis pour cause de litige.

| Année                     | Conciliations | Enquêtes | Dossiers transmis pour cause de litige |
|---------------------------|---------------|----------|--|
| 2000                      | 54            | 9        | 4                                      |
| 2001                      | 29            | 22       | 0                                      |
| 2002                      | 29            | 12       | 7                                      |
| 2003                      | 34            | 33       | 4                                      |
| 2004                      | 23            | 44       | 0                                      |
| 2005                      | 33            | 33       | 4                                      |
| 2006                      | 50            | 33       | 2                                      |
| 2007                      | 51            | 15       | 4                                      |
| 2008                      | 17            | 5        | 0                                      |
| 2009                      | 24            | 10       | 1                                      |
| 2010                      | 18            | 15       | 1                                      |
| 2011, jusqu'au 31 octobre | 17            | 16       | 0                                      |

110. Outre le système d'application de la loi de la FEC, certaines affaires sont gérées dans le cadre du système de Règlement extrajudiciaire des différends (ADR, *Alternative Dispute Resolutions*), décrit plus en détails dans la section « Sanctions » ci-dessous. Ce mécanisme, introduit en 2000, est moins formel que le système d'application et aboutit, lorsque la procédure est menée à bien, à un règlement négocié, qui vise davantage à corriger un comportement qu'à prendre des sanctions. Le tableau ci-après indique le nombre d'affaires soumises chaque année au mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends depuis sa mise en place en octobre 2000.

| Année                     | Affaires soumises au mécanisme de l'ADR |
|---------------------------|---|
| 2000                      | 13                                      |
| 2001                      | 54                                      |
| 2002                      | 39                                      |
| 2003                      | 46                                      |
| 2004                      | 72                                      |
| 2005                      | 83                                      |
| 2006                      | 68                                      |
| 2007                      | 65                                      |
| 2008                      | 40                                      |
| 2009                      | 53                                      |
| 2010                      | 23                                      |
| 2011, jusqu'au 31 octobre | 38                                      |

111. La FEC peut également prendre des sanctions à l'encontre des comités politiques qui ne déposent pas leurs rapports de publication ou les déposent en retard. La Commission applique alors son programme d'amendes administratives, décrit plus en détails à la section « Sanctions », ci-dessous. Le tableau suivant montre le nombre d'infractions soumises à ce système depuis 2000.

| Année                     | Amendes administratives |
|---------------------------|-------------------------|
| 2000                      | 58                      |
| 2001                      | 328                     |
| 2002                      | 154                     |
| 2003                      | 384                     |
| 2004                      | 133                     |
| 2005                      | 210                     |
| 2006                      | 107                     |
| 2007                      | 255                     |
| 2008                      | 105                     |
| 2009                      | 248                     |
| 2010                      | 64                      |
| 2011, jusqu'au 31 octobre | 308                     |

*Ministère des Finances et Administration des impôts*

112. Le ministère des Finances intervient dans l'administration de la loi sur le financement des campagnes fédérales, conjointement avec la FEC, en gérant le Fonds des campagnes électorales présidentielles. Il constitue ce fonds à partir des contributions collectées par le biais des déclarations d'impôts sur le revenu à l'échelon fédéral et allouent des fonds aux candidats comme certifié par la FEC. 26 U.S.C. 9005-06 et 26 U.S.C. 9036-37. Le ministère des Finances et l'IRS ne jouent pas d'autre rôle dans l'administration de la loi sur le financement des campagnes fédérales. Par contre, les obligations de publication à remplir par les organisations exonérées d'impôts imposent un certain degré de transparence des informations relatives au financement des campagnes, par exemple aux organisations visées aux sections 527 et 501(c). Les organisations qui souhaitent bénéficier d'une exonération d'impôts en vertu du code des impôts doivent remplir les critères exigés tant pour les types d'activités pouvant être exercées que pour les informations à déclarer. Lorsqu'elles contreviennent aux règles justifiant leur exonération, par exemple en exerçant certaines activités ou en ne remplissant pas leurs obligations en matière de déclaration, ces organisations sont soumises à des sanctions visées dans l'IRC.

*Ministère de la Justice*

113. Le ministère de la Justice (DOJ, *US Department of Justice*) est habilité à mener des enquêtes et poursuites sur les infractions pénales aux lois fédérales relatives aux élections et au mécénat, 2 U.S.C. 437g(a)(5)(C); 18 U.S.C. 594-610. Organe exécutif rattaché au cabinet, le ministère de la Justice est dirigé par le Procureur général, lequel est nommé par le Président des Etats-Unis sur recommandation et avec l'approbation du Sénat. En tant que membre du cabinet du Président, le Procureur général est placé sous l'autorité du Président.

114. Les infractions à la FECA sont poursuivies par les 94 bureaux du procureur du ministère de la Justice situés dans tout le pays et, au siège du ministère à Washington, DC, par la section de l'intégrité de la fonction publique de la division criminelle. Cette section est chargée de poursuivre les affaires de corruption de fonctionnaires, y compris les fraudes dans le financement des campagnes en violation de la FECA. Elle comprend une unité spécialisée dans les infractions électorales, qui supervise la conduite des enquêtes et les poursuites exercées par les bureaux du procureur en cas d'infractions à la FECA. Cette unité publie aussi, périodiquement, un manuel

sur les infractions électorales à l'usage des procureurs et des agents spéciaux du FBI : *Federal Prosecution of Election Offences, Seventh Edition* (mai 2007)(révisé en août 2007). Ce manuel est accessible au public sur <http://www.justice.gov/criminal/pin/docs/electbook-rvs0807.pdf>.

115. L'EEG a eu accès aux statistiques suivantes concernant les infractions aux lois sur le financement politique, 2 USC 431 THRU 457 (extraites du système de gestion des affaires utilisé par les procureurs) :

| ANNEE        | DOSSIERS OUVERTS CONTRE DES DEFENDEURS | DOSSIERS CLOTURES CONTRE DES DEFENDEURS <sup>14</sup> | DEFENDEURS RECONNUS COUPABLES |
|--------------|--|---|-------------------------------|
| 2007         | 3                                      | 4   | 3                             |
| 2008         | 2                                      | 0   | 0                             |
| 2009         | 4                                      | 7   | 7                             |
| 2010         | 3                                      | 2   | 2                             |
| <b>TOTAL</b> | <b>12</b>                              | <b>13</b>   | <b>12</b>                     |

Ces statistiques ne tiennent pas compte des condamnations prononcées en vertu du 18 U.S.C. 371 (entente délictueuse) ou 1001 (fausses déclarations) pour entente délictueuse en vue d'entraver l'action de la FEC ou fausses déclarations à la FEC.

#### *Echelon des Etats fédérés et échelon local*

116. Certains Etats et certaines communes disposent de leurs propres lois en matière d'élections et de financement des campagnes. Ils utilisent différents mécanismes et font appel à différents fonctionnaires (secrétaires d'Etat, procureurs généraux et fonctionnaires locaux) pour expliquer et faire appliquer ces lois à leur échelon.

#### **iii) Sanctions (article 16 de la recommandation Rec(2003)4)**

##### *Commission électorale fédérale*

##### *Programme des amendes administratives*

117. La FEC peut prendre des sanctions civiles (amendes) pour les infractions à la loi électorale fédérale, telles que le non-dépôt d'un rapport, le dépôt d'un rapport en retard ou le non-dépôt d'un rapport dans un délai de 48 heures suivant une injonction de faire, 2 U.S.C. 437g(a)(4); 11 CFR 111, sous-partie B. Si la commission estime par un vote affirmatif d'au moins quatre de ses membres qu'il « y a lieu de penser » que l'une des infractions précitées a été commise, elle envoie une notification au comité politique concerné et à son trésorier, 11 CFR 111.32. Cette notification précise les éléments factuels et juridiques sur lesquelles elle repose, indique la liste des sanctions, inclut l'avis des infractions commises pendant le cycle électorale en cours ou précédent, mentionne la sanction civile proposée et explique le droit de contester la décision et la sanction. Le défendeur dispose d'un délai de 40 jours pour payer son amende ou contester la décision de la commission. En cas de contestation, si la commission décide par un vote de maintenir sa décision initiale, le défendeur peut introduire un recours devant un tribunal fédéral dans un délai de 30 jours.

<sup>14</sup> Le terme « clôturés » englobe les enquêtes classées sans suites, les condamnations et les acquittements.

118. Pour fixer une sanction pécuniaire civile, la commission tient compte de quatre facteurs :
- les répercussions potentielles du retard de dépôt sur l'élection ;
  - s'il convient de considérer que le rapport a été déposé en retard ou qu'il n'a pas été déposé du tout ;
  - le niveau de travail réellement consacré au rapport déposé en retard ou le niveau de travail estimatif lorsque le rapport n'a pas été déposé ; et
  - le nombre d'infractions précédentes enregistrées dans le programme des amendes administratives.

#### *Processus MUR et litiges*

119. La commission peut aussi enquêter sur des infractions présumées à la loi relative au financement des campagnes en examinant les cas qui lui sont signalés (procédure MUR, « *matter under review* »). Elle est saisie de plaintes par le public, par le biais de sa division interne chargée de l'examen des rapports de publication, par d'autres organismes publics ou par des personnes qui estiment que des infractions à la loi sur le financement des campagnes ont été commises. Si elle juge qu'il « y a lieu de penser » qu'une infraction a pu être commise, la commission enquête sur l'infraction présumée, 2 U.S.C. 437g(a)(2). Au terme de son enquête, elle décide par vote s'il existe « des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis ou est sur le point de commettre une infraction à la présente loi », 2 U.S.C. 437g(a)(4)(A)(i). L'EEG a été informée qu'avant même de conclure à l'existence de motifs raisonnables, la commission peut, ce qu'elle fait souvent, proposer une conciliation dès lors que les faits relatifs à l'infraction et la procédure de conciliation sont suffisamment clairs.
120. Après avoir conclu à l'existence de motifs raisonnables, la commission doit engager des négociations pour parvenir à une conciliation. Un accord de conciliation peut imposer au défendeur de payer une amende, 11 CFR 111.18. Aux termes de la FECA et des règlements de la commission, cette amende peut être fixée à un montant maximum de 7 500 USD ou « équivalent à la contribution ou aux dépenses en cause », 11 CFR 111.24(a)(1). Ceci étant, si un défendeur a sciemment et volontairement enfreint la FECA, la commission peut lui infliger une amende civile « d'un montant maximal de 16 000 USD ou équivalent à 200 % des contributions ou dépenses constitutives de l'infraction », 11 CFR 111.24(a)(2)(i). Une infraction au 2 U.S.C. 441f – contributions versées au nom d'un tiers – commise sciemment et intentionnellement est passible d'une amende civile « d'un montant minimum équivalent à 300 % du montant en cause dans l'infraction et d'un montant maximum de 60 000 USD ou équivalent à 1000 % du montant de la contribution constitutive de l'infraction » (11 CFR 111.24(a)(2)(ii)).
121. Si elle ne parvient pas à conclure un accord de conciliation avec le défendeur, la commission peut engager à son encontre une action civile en réparation devant un tribunal fédéral. La commission peut demander une ordonnance permanente ou temporaire, une décision d'interdiction temporaire ou toute autre mesure appropriée, dont une amende civile, 2 U.S.C. 437g(a)(6).
122. La commission et le ministère de la Justice (DOJ) ont tous deux compétence à sanctionner les infractions à la FECA. La commission est seule compétente au civil pour toutes les infractions à la FECA, alors que le DOJ peut uniquement poursuivre au pénal les infractions à la FECA d'un montant global de 2 000 USD ou plus sur une année civile, commises sciemment et intentionnellement (2 U.S.C. Section 437g(d)). La compétence du DOJ dans ce domaine n'est pas exclusive ; les infractions commises sciemment et intentionnellement peuvent être poursuivies au

civil par la FEC et au pénal par le DOJ. Les infractions relevant à la fois du civil et du pénal les plus fréquentes sont les suivantes : (1) Section 441f, montage frauduleux visant à obtenir des remboursements indus, (2) Section 439a, abus de confiance, (3) Section 441h, représentation/sollicitation frauduleuse, et (4) Section 434, fausse déclaration intentionnelle à la FEC. L'EEG a été informée que depuis que le Congrès a renforcé les sanctions pénales et civiles applicables aux actes volontaires et intentionnels visant à obtenir des remboursements indus, lors de la promulgation de la *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA, qui a modifié la FECA en 2002), les infractions visées à la section 441f figurent parmi les infractions à la FECA poursuivies prioritairement par le DOJ.

#### *Règlement extrajudiciaire des différends (ADR)*

123. Le bureau de l'ADR, qui fait partie de la division de la conformité de la FEC, est saisi par le bureau du conseiller juridique (OGC, *Office of General Counsel*), par la division d'analyse des rapports (RAD, *Reports Analysis Division*), par la division d'audit (audit) ou à la demande des commissaires. Il procède alors à un premier examen afin de déterminer si le dossier se prête à un règlement extrajudiciaire. Pour que le traitement d'un dossier par le biais du programme de règlement extrajudiciaire puisse être envisagé, le défendeur, qui peut soumettre une réponse à la plainte ou au dossier, doit accepter par écrit les conditions de participation à ce programme. Ces conditions imposent au défendeur d'accepter : (1) de participer de bonne foi à la procédure de règlement extrajudiciaire ; (2) que le délai de prescription soit suspendu pendant que l'affaire est au bureau de l'ADR ; et (3) de prendre part à des négociations reposant sur les intérêts des deux parties et, si besoin est, à une médiation. Le processus de négociation mis en œuvre dans le programme de règlement extrajudiciaire est similaire aux procédures employées dans le processus d'application de la loi décrit précédemment visant à parvenir à un accord de conciliation. Toutefois, il existe quelques différences importantes ; un accord de conciliation comprend généralement des amendes civiles et l'aveu d'une infraction à la FECA, tandis qu'un accord conclu par le bureau de l'ADR peut certes inclure une amende, mais est avant tout centré sur les modalités négociées par les parties. En outre, le règlement extrajudiciaire met davantage l'accent sur les mesures correctives, telles que l'embauche de spécialistes de la conformité ou la participation des personnes chargées des publications à destination de la FEC à des conférences pédagogiques de la commission. De même, les accords conclus dans le cadre d'un règlement extrajudiciaire peuvent modifier ou exclure l'aveu concernant la commission d'une infraction à la FECA.

#### *Sujets responsables*

124. La commission peut enquêter sur toute personne qu'elle peut raisonnablement soupçonner d'avoir enfreint la loi relative au financement des campagnes fédérales et elle peut la sanctionner, 2 U.S.C. 437g(a). La définition de personne au sens du 2 U.S.C. 431(11) englobe un individu, une société de personnes, un comité, une association, une entreprise, une organisation syndicale et toute autre organisation ou groupe de personnes hormis le gouvernement fédéral. Lorsque la commission engage une action contre un comité politique, le trésorier de ce dernier est généralement désigné comme le défendeur parallèlement au comité lui-même (*Statement of Policy Regarding Treasurers Subject to Enforcement Proceedings*, 70 Fed. Reg. 3, 3 (3 janvier 2005)). Le trésorier peut être désigné et reconnu responsable en sa qualité officielle de représentant du comité. Il peut également être désigné et reconnu responsable à titre personnel, s'il a enfreint sciemment et volontairement la FECA ou qu'il s'est intentionnellement dissocié des faits à l'origine de l'infraction. Même lorsque l'action porte sur des infractions présumées avoir été commises pendant le mandat du précédent trésorier, la commission désigne en général le

trésorier en place comme défendeur. Ce dernier de même que le comité lui-même peuvent être mis en examen en tant que sujets responsables. Les comités politiques peuvent être responsables qu'ils soient ou non immatriculés.

#### *Administration fiscale*

125. Le code fiscal prévoit des sanctions pour les infractions à la loi fiscale, qui peuvent prendre la forme de montants forfaitaires, de sanctions pécuniaires ou de taxes supplémentaires dues. En cas de non-conformité, les organisations exonérées d'impôts encourent aussi une annulation de leur exonération. Dans certaines circonstances, l'IRS peut également demander au ministère de la Justice d'engager des poursuites fiscales pénales contre des organisations ou des personnes.
126. L'IRS utilise un programme d'examen régulier, qui analyse les informations communiquées sur le formulaire 990 et sélectionne des organisations qu'elles souhaitent soumettre à une vérification. En outre, toutes les allégations de non-conformité à l'encontre d'organisations exonérées sont examinées par le personnel de l'IRS, qui doit déterminer si elles justifient qu'une action soit engagée. Les allégations portant sur des activités de campagne politique sont soumises à un deuxième examen réalisé par un comité de fonctionnaires. Si l'ouverture d'une action se justifie, le dossier est transmis pour examen.

#### *Statistiques de la FEC*

127. Le tableau ci-après présente les montants collectés, chaque année depuis 2000, au titre de sanctions civiles dans le cadre de procédures visant à l'application de la loi, de procédures de règlement extrajudiciaire et de procédures d'amendes administratives. Comme indiqué précédemment, ces sanctions font suite à la signature d'un accord avec le défendeur à la fin du processus de conciliation.

| Année                     | Sanctions civiles     |                           |                                       | Total            |
|---------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------------------|------------------|
|                           | Application de la loi | Règlement extrajudiciaire | Programme des amendes administratives |                  |
| 2000                      | 563 80,00 USD         | 850 USD                   | 96 305 USD                            | 660 835,00 USD   |
| 2001                      | 579 13,00 SD          | 32 793 USD                | 515 565 USD                           | 1 127 871,00 USD |
| 2002                      | 1 864 325,00 USD      | 25 000 USD                | 390 143 USD                           | 2 279 468,00 USD |
| 2003                      | 2 184 375,00 USD      | 27 950 USD                | 751 839 USD                           | 2 964 164,00 USD |
| 2004                      | 2 356 895,00 USD      | 90 150 USD                | 320 690 USD                           | 2 767 735,00 USD |
| 2005                      | 1 807 769,27 USD      | 169 300 USD               | 509 810 USD                           | 2 486 879,27 USD |
| 2006                      | 6 018 300,00 USD      | 119 099 USD               | 229 403 USD                           | 6 366 802,00 USD |
| 2007                      | 4 779 878,00 USD      | 81 100 USD                | 343 927 USD                           | 5 204 905,00 USD |
| 2008                      | 504 143,00 USD        | 76 995 USD                | 130 956 USD                           | 712 094,00 USD   |
| 2009                      | 956 500,00 USD        | 130 400 USD               | 368 892 USD                           | 1 455 792,00 USD |
| 2010                      | 584 600,00 USD        | 87 100 USD                | 63 527 USD                            | 735 227,00 USD   |
| 2011, jusqu'au 31 octobre | 444 925,00 USD        | 47 200 USD                | 450,099 USD                           | 942 224 USD      |

#### Questions diverses

128. La loi sur le financement des campagnes ne prévoit pas d'immunités qui permettraient à certaines personnes d'échapper à des poursuites ou à des sanctions en cas d'infractions aux règles sur le financement politique.

129. La FEC et le ministère de la Justice doivent respecter un délai de prescription de cinq ans pour l'ouverture de poursuites, délai qui court à compter de la commission de l'infraction, 2 U.S.C. 455 ; 28 U.S.C. 2462 (au civil) ; 18 U.S.C. 3282 (au pénal).

#### IV. ANALYSE

130. Depuis fort longtemps, le financement des partis politiques aux États-Unis est régi par un système bien structuré et complet de dispositions reposant sur des obligations de nature constitutionnelle, une législation détaillée et la jurisprudence au niveau fédéral et étatique. Cette analyse commence par mettre en lumière certaines caractéristiques spécifiques du système américain pour mieux comprendre la dynamique du modèle américain de financement des partis politiques.
131. Aux États-Unis, les partis politiques sont organisés de manière très souple et ne sont pas contraints par un formalisme en la matière. Les deux partis dominants (le Parti démocrate et le Parti républicain) n'ont, par exemple, pas la personnalité juridique. Les partis politiques ne sont donc pas directement impliqués dans les flux du financement de la vie politique, un aspect qui relève des comités des partis (*political party committees*), organisations distinctes des partis qu'elles représentent. De plus, le modèle électoral fédéral est extraordinairement centré sur les candidats et, même si les candidats à une élection sont accrédités comme appartenant à des partis politiques spécifiques, ils jouissent d'une très large autonomie par rapport aux partis lorsqu'ils sont en campagne électorale, y compris pour ce qui est du financement de cette dernière. Les candidats en lice pour une fonction fédérale sont obligés de désigner un ou plusieurs comités politiques pour canaliser les flux financiers liés à leurs activités de campagne. Un autre type d'organisation intervient en matière de financement politique : les Political Action Committees ("PACs"), qui ne sont ni des comités de partis, ni des comités de candidats. Les PACs, qui ont pour but d'influer sur les élections des candidats et, donc, sont des organisations de type « 527 » aux fins de la législation fiscale, sont des acteurs significatifs pour le financement des activités politiques et semblent jouer un rôle de plus en plus important dans les dons financiers globaux versés pour les activités de campagne électorale, qu'ils se coordonnent avec des candidats et des partis politiques ou qu'ils agissent en toute indépendance par rapport à eux.
132. Le système de financement politique est régi par une législation à plusieurs niveaux ; les législations fédérale et étatiques ont évolué séparément et, s'il y a des chevauchements ou des conflits entre les divers niveaux, la clause de suprématie (« *Supremacy Clause* ») de la Constitution américaine, qui a préséance sur l'autorité de la législation étatique au niveau fédéral, est invoquée (Article VI, cl. 2). Le présent rapport se limite au système fédéral de financement politique et la législation qui prime en la matière est la *Federal Election Campaign Act* de 1971 (FECA – Loi sur les campagnes électorales fédérales). Modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption, elle a pour buts de réglementer le financement politique et d'en assurer la transparence et, pour ce faire, contient des dispositions détaillées concernant des questions telles que les limites imparties aux dons, les obligations de déclaration et les règles relatives à la publicité. La FECA établit également la Commission électorale fédérale (*Federal Election Commission - FEC*), le principal organe chargé d'interpréter, de mettre et œuvre et de faire respecter la FECA. Outre les dispositions réglementaires, le système repose sur la jurisprudence et, en conséquence, les réglementations ne se développent pas uniquement comme le souhaite la législature ; ceux qui sont régis par les dispositions ont un rôle significatif en ce qu'ils peuvent contester la loi ou les décisions de la FEC devant un tribunal. En conséquence, la Cour suprême des États-Unis et la

justice au niveau fédéral plus généralement ont aussi un rôle central dans la formation du cadre réglementaire du financement politique.

133. Aux États-Unis, le financement politique repose très largement sur un financement privé. Le financement public n'intervient que pour les élections présidentielles, et est toutefois assorti de certaines conditions, notamment concernant les limitations grevant les dépenses de ceux qui peuvent en tirer avantage, et lors de la récente élection, les principaux candidats en lice n'en n'ont pas fait usage. De plus, pour ce qui est des élections au Congrès, des tentatives ont bien été faites de mettre en place certaines formes de financement public, mais elles ne se sont jamais concrétisées. Il n'existe non plus aucune forme de financement public indirect. Les dons étrangers sous quelque forme que ce soit sont interdits au titre de la législation fédérale. L'EEG a été informée que, traditionnellement, le financement prédominant lors d'élections fédérales se fait sous forme de dons apportés par des personnes physiques. Toutefois, s'il est interdit aux entreprises et organisations de travailleurs de faire directement des dons à des candidats au niveau fédéral et à des comités de partis, il semble que les dépenses indépendantes réalisées par les entreprises et syndicats – interdites par le passé en vertu du droit fédéral – gagnent de l'importance du fait d'un récent arrêt de la Cour suprême ("*Citizens United v. Federal Election Commission*" (2010)) qui a décidé que les limites aux dépenses réalisées de manière indépendante par ces entités sont inconstitutionnelles, car elles violent le droit à la liberté d'expression consacré dans la Constitution américaine. Le présent rapport revient sur cet important arrêt dans la partie sur la transparence.
134. La FECA prévoit bien des limites très étendues aux montants des dons versés à des candidats et comités politiques, toutefois il n'y a en général pas de limites aux dépenses de campagnes dans le système américain, la Cour suprême de ce pays ayant rendu à cet égard un arrêt selon lequel ce types de limites violerait les dispositions constitutionnelles relatives à la liberté d'expression<sup>15</sup>. En conséquence, les ressources fédérales utilisées dans les campagnes électorales fédérales américaines sont depuis fort longtemps conséquentes et il semblerait que cette tendance n'ait fait que s'accroître au cours des récentes élections à la Présidence et au Congrès ; ainsi, les dépenses lors des élections à mi-parcours de 2010 ont été quatre fois plus importantes que pour 2006 ; et les élections présidentielles de 2008 ont été les plus onéreuses de toute l'histoire du pays, avec des dépenses de plus de 5 milliards de dollars (EUR 3,7 milliards<sup>16</sup>) ; l'on s'attend à ce que ce montant soit dépassé pour les élections de 2012<sup>17</sup>.
135. La réglementation du financement politique aux États-Unis se heurte à un défi permanent : la taille et l'envergure du champ à couvrir, du fait de la myriade de parties prenantes et du maquis de textes législatifs et réglementaires destinés à définir quelles organisations et quelles activités sont soumises aux règles de publication du financement politique. Ainsi, des organisations apparemment très similaires dans leurs objectifs peuvent parfois sembler soumises à des conditions différentes en termes de transparence et de supervision. La distinction entre le financement politique destiné à soutenir des candidats ou partis spécifiques, d'une part, et le financement au titre de l'*advocacy* (soutien à une cause), d'autre part, est actuellement au cœur d'un débat très animé aux États-Unis, surtout dans le sillage de l'affaire « *Citizens United* » mentionnée plus haut.

---

<sup>15</sup> "Buckley c. Valeo"(1976).

<sup>16</sup> Taux de change au 6 décembre 2011 pour toutes les conversions.

<sup>17</sup> Source : *Center for Responsive Politics*

136. L'analyse ci-après se concentre sur les trois domaines distincts de préoccupation pour cette évaluation, à savoir la transparence du financement politique, la supervision de ce financement, les sanctions applicables en cas de violations des règles régissant le financement et l'application de ces sanctions.

### Transparence

137. La FECA donne un cadre législatif complet concernant une part très conséquente de l'ensemble du financement politique au niveau fédéral américain. Cette loi s'applique à tous types de « comités politiques », un concept bien défini en droit et qui comprend les comités établis au nom de partis politiques (les *party committees*) et au nom de candidats à des élections (comités de campagne principaux ou autres formes de comités autorisées par les candidats) ; la FECA s'applique aussi aux « organisations liées » (souvent appelées PACs) qui ne sont pas des comités politiques mais qui, directement ou indirectement, administrent ou soutiennent financièrement les comités politiques. Au titre des dispositions de la FECA, entre autres, les comités politiques ont l'obligation d'avoir un trésorier qui doit tenir les comptes détaillés de toutes les contributions et dons reçus par le comité, en argent ou en nature. Les obligations de tenue de compte sont très similaires pour tous les comités politiques. La FECA est claire et détaillée en ce qui concerne ce qu'il convient de considérer comme un don, ce qui recouvre, notamment, tout cadeau, souscription d'adhésion, revenus tirés d'une manifestation de collecte de fonds, prêt (à moins qu'il ne s'agisse d'un prêt accordé par une banque), avance ou dépôt d'argent etc. Les versements pour dédommagement personnel sont également couverts. La FECA contient des définitions claires de ce qui n'est pas un don, par exemple, des services de bénévolat assurés gratuitement. Outre la FECA, la FEC a publié des lignes directrices contenant des détails supplémentaires portant par exemple ce qu'il convient de considérer comme des revenus tirés de biens fonciers, de la location d'espaces de bureaux, etc.
138. En vertu des dispositions de la FECA, les comptes des comités politiques doivent préciser le nom et l'adresse de quiconque apporte un don supérieur à 50 \$, et en mentionner la date et le montant. Il s'ensuit donc que les dons anonymes supérieurs à ce montant aux comités politiques ne sont pas autorisés. De plus, pour ce qui est des dons supérieurs à 200 \$ (EUR 149) par an, les dispositions sont encore plus strictes puisqu'il faut mentionner dans les comptes des informations supplémentaires relatives à l'identité du donateur (nom, adresse, profession et employeur). Les dons en espèce (billets ou pièces de monnaie) supérieurs à 100 \$ (EUR 75) ne sont pas autorisés. De plus, la FECA pose un ensemble complet de limites concernant les montants de dons/contributions qui peuvent être apportés aux diverses formes de comités par des personnes physiques ainsi que par d'autres groupements<sup>18</sup>. La FECA dispose en outre que tout décaissement supérieur à 50 \$ soit comptabilisé avec le nom et l'adresse de son bénéficiaire. Les comptes doivent être conservés trois ans au minimum par le comité.
139. La FECA fait obligation aux comités politiques de soumettre des rapports financiers à la Commission électorale fédérale, qui les remet à son tour en personne à la FEC de Washington, D.C., ou en ligne. Il n'y a pas d'obligation indépendante pesant sur l'un ou l'autre des divers comités politiques de publier eux-mêmes leurs comptes. La FEC a élaboré des formulaires détaillés à utiliser pour cela, qui demandent, entre autres, des informations précises concernant les dons, les donateurs, les décaissements et les bénéficiaires. Dans ce contexte, il est important de garder à l'esprit que la législation américaine ne fait pas de distinction entre le financement normal d'un parti et le financement de campagne. Tous les dons aux candidats fédéraux sont

---

<sup>18</sup> Pour de plus amples détails, se reporter au tableau du Descriptif, paragraphe 68.

regroupés sur la base d'un cycle électoral, qui démarre le premier jour suivant la date de la précédente élection générale et s'achève à la date du scrutin, alors que les dons aux comités de partis politiques et autres comités politiques sont régis selon le principe de l'année calendaire. Néanmoins, la fréquence de déclaration peut varier. Ainsi, un comité de parti national est tenu de déposer des rapports mensuels, que l'année prévoie ou non des échéances électorales, un comité de campagne principal d'un candidat au Congrès doit déposer un rapport financier 12 jours avant et un autre rapport 30 jours après l'élection, plus des rapports trimestriels chaque année. La FECA dispose que les rapports financiers doivent être rendus publics dans les 48 heures ; cependant, il a été rapporté à l'EEG que, dans la plupart des cas, la FEC parvient à mettre les rapports en ligne dans les 24 heures.

140. L'EEG est d'avis que le niveau de transparence globale du financement politique dans le cadre de la FECA est élevé autant qu'exemplaire et qu'il est conforme aux conditions posées en la matière par la *Recommandation Rec (2003) 4 du Conseil de l'Europe sur des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*. Il semble aussi qu'en pratique, les dispositions législatives et prescriptions de la FEC sont largement respectées. Le cadre réglementaire, qui a évolué au cours de quatre décennies et s'adapte en permanence aux évolutions législatives, de la jurisprudence et des pratiques en matière de financement politique, est large et couvre une gamme étendue d'acteurs, en particulier les diverses formes de comités politiques. Les obligations de publication sont exhaustives, notamment pour ce qui est des obligations de publier des informations détaillées à intervalles réguliers. La Commission électorale centrale joue un rôle clé pour garantir la transparence du financement politique dans le cadre de la FECA ; elle gère une base de données financière d'un niveau très pointu et publie les informations dans des délais très courts sur son site web<sup>19</sup>. L'EEG relève que le site web de la FEC est une source d'informations impressionnante et que les informations financières peuvent y être consultées et téléchargées par tous ceux qui le souhaitent pour les analyser ultérieurement.
141. Pour ce qui est des élections au Congrès et à la présidence, les informations financières sont transmises électroniquement à la FEC. Toutefois, l'EEG a noté avec une certaine préoccupation que, dans le cas des élections sénatoriales, les informations sont soumises en format PDF à la SEC, qui poste ces rapports en ligne habituellement sous 48 heures. Les données de ces rapports utilisées dans l'information interactive concernant les contributeurs et les bénéficiaires doivent être saisies manuellement avant d'être intégrées dans ce système, ce qui prend une trentaine de jours. Il a été rapporté à l'EEG que, par le passé, la FEC avait recommandé au Congrès de demander des transmissions par voie électronique pour les sénatoriales aussi, mais qu'à ce jour, ceci n'a pas été fait. De plus, un certain nombre d'interlocuteurs rencontrés lors des entretiens ont soulevé un point préoccupant : le volume considérable de données soumises à la FEC. Certes, toutes ces informations sont publiées, mais, dans la réalité, le volume même des informations rend le processus d'analyse, visant à faire émerger des points problématiques en matière de financement politique, très long et difficile. L'EEG a été informée qu'à l'heure actuelle, la FEC ne procède à aucune analyse de données et que, dans bien des cas, les journalistes et chercheurs universitaires n'ont pas suffisamment de temps et/ou de ressources pour entreprendre ce type de travail. L'EEG a cru comprendre que certains centres de réflexion et projets de recherche universitaires s'efforcent actuellement de s'attaquer à la question ; cependant, il pourrait être utile de consacrer plus de travaux à ce domaine. En-dehors de ces remarques, l'EEG n'a décelé aucun dysfonctionnement significatif et les représentants de la

---

<sup>19</sup> Le site web de la FECA a comptabilisé plus de 120 millions de visiteurs durant l'année fiscale 2011 (octobre 2010 – septembre 2011) ; d'après les autorités américaines, ce nombre est plus élevé les années d'élections.

société civile rencontrés en entretien n'ont pas fait remonter d'autres problèmes importants en matière de transparence générale dans le cadre de la FECA. L'EEG recommande 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.**

142. Nonobstant le fait que le système de transparence soit bien développé dans le cadre de la FECA, l'EEG note qu'il existe aussi aux États-Unis des organisations qui ne sont pas couvertes par ce texte particulier (et notamment divers types d'autres organisations qui ne relèvent pas nécessairement de la définition de comités politiques au titre de la FECA, et ne sont donc pas assujetties aux réglementations de la FECA relatives aux comités politiques) et qui mènent pourtant à des degrés divers des activités de financement politique. Deux types d'organisations exonérées fiscalement sont particulièrement préoccupantes dans cette optique : les organisations de type « 527 » et « organisations 501(c) » d'après les sections de la législation fiscale fédérale, à savoir le Code fédéral des impôts (*Internal Revenue Code* - IRC), qui leur sont consacrées.
143. La section 527 IRC couvre les "organisations politiques", y compris les divers comités politiques régis par la FECA et les PACs. Toutes les organisations « 527 » engagées dans des activités politiques au niveau fédéral rendent compte publiquement des dons qu'elles ont reçus et de leurs dépenses, celles répondant à la définition des "comités politiques" (autrement dit qui lèvent des fonds pour un parti spécifique ou un candidat) publiant leurs comptes auprès de la FEC, celles qui ne sont pas dans ce cas les publiant auprès de l'IRS (Internal Revenue Service - le fisc américain). L'EEG a appris que les organisations « 527 » peuvent également être dirigées par des groupes d'intérêt pour lever des fonds destinés à défendre une cause (« *issue advocacy* »), en dehors des restrictions qui s'appliquent aux « comités politiques » pour un parti spécifique ou un candidat. Bien que ces groupements de défense d'une cause soient indépendant des comités de parti ou de candidat, ils pourraient se coordonner pour soutenir plus largement les campagnes électorales de candidats et de partis. Ces organisations « 527 » rendent compte à l'IRS. Les autorités américaines ont cependant souligné que les informations concernant leurs donateurs et leurs dépenses sont publiques, que les organisations « 527 » rendent compte à la FEC ou à l'IRS.
144. L'EEG a relevé que l'utilisation d'organisations dites « 501-c » en lien avec des élections fédérales est actuellement controversée et fait l'objet de débats aux États-Unis. Au nombre de ces organisations, à but non lucratif et exonérées au sens de l'IRC, on trouve par exemple des organisations à vocation sociale (501(c)(4) IRC), des groupements syndicaux (501(c)(5) IRC) et des chambres de commerce (501(c)(6) IRC). Pour conserver leur exonération, elles doivent mener à titre principal des activités pour lesquelles elles sont fiscalement exonérées et peuvent lever des fonds pour soutenir ces dernières sans limites ; elles peuvent aussi mener des activités sans lien avec celles pour lesquelles elles sont exonérées, par exemple des activités de campagne politique, en revanche celles-ci sont limitées. Ainsi, l'EEG a compris qu'une organisation 501(c)(4) (dont les activités principales sont de nature sociale) peut tout à fait participer à des campagnes électorales , à partir du moment où elle est principalement engagée dans d'autres activités qui contribuent aux buts pour lesquels elle bénéficie de l'exonération, dans la mesure où ces activités sont limitées par rapport à son objectif principal, sans être obligée de déclarer publiquement d'où provient son financement puisque les informations relatives aux dons à une organisation de type 501(c) ne sont pas tenues d'être publiées d'après la loi. Bien qu'il ne semble pas y avoir de règle stricte sur ce que signifie « engagée dans d'autres activités qui

contribuent aux buts pour lesquels elle bénéficie de l'exonération »<sup>20</sup>, l'EEG a compris qu'une telle organisation peut s'engager dans des activités de campagne politique très larges sans que ces dernières ne constituent son « activité principale ». L'EEG a été informée que les dépenses dans ce cadre doivent faire l'objet d'une publication par les organisations de type 501(c)<sup>21</sup> et que les dons d'un montant conséquent doivent être déclarés à l'IRS, cependant les dons ne sont pas déclarés publiquement. De plus, le dialogue entre les autorités fiscales et la FEC est en général limité à des efforts pédagogiques pour aider les organisations exonérées fiscalement à mieux comprendre leurs obligations de déclaration. Il convient de mentionner que, si une organisation « 501(c)4 » fait un don à un candidat ou à un parti, cette information soit déclarée par le candidat ou parti à qui les dispositions de la FEC font obligation à cet égard, mais les donateurs à une organisation de ce type restent protégés de toute publicité. En conséquence, il semble possible qu'un donateur, qui ne souhaite pas voir son nom publié, fasse un don générique<sup>22</sup> à l'organisation de type « 501(c) », qui à son tour engage des dépenses politiques. L'EEG a appris de nombreuses et interlocuteurs que ces organisations « 501-(c) », dont certaines disposent de ressources financières significatives, servent de véhicules pour un financement indirect (« *soft financing* ») destiné à soutenir des partis et des candidats en-dehors du cadre régissant le financement politique, ce qui permet à des donateurs de demeurer anonymes.

145. L'utilisation des organisations « 501-(c) » pour des activités de campagne politique est actuellement source d'intense débat aux États-Unis, surtout à la lumière de la décision de la cour suprême américaine dans l'affaire *Citizens United c. FEC* (2010) qui a supprimé l'interdiction faite antérieurement aux entreprises et syndicats d'utiliser leurs fonds généraux de trésorerie pour faire des communications à visées électorales. Il a été expliqué à l'EEG que les dépenses de campagne aux élections à mi-parcours de 2010 par des groupes non soumis aux règles de publication de la FECA avaient augmenté à la suite de cette décision de la Cour suprême et que l'on s'attendait à ce que ce financement, par exemple pour de vastes campagnes médiatiques, continue d'augmenter à l'avenir. Les interlocuteurs de l'EEG ont également indiqué que ce financement sert pour des campagnes d'attaques agressives contre certains candidats spécifiques, sans que cela s'assortisse de l'obligation correspondante de devoir publier les donateurs ou sources de financement.
146. En résumé, l'EEG conclut que la « défense d'une cause » (lorsqu'on mène campagne pour une cause spécifique) qu'elle soit menée par des organisations "527" ou "501-c" ne semble pas contradictoire avec les exigences posées par la Recommandation Rec (2003)4, qui vise la transparence » du financement pour les partis politiques et les candidats aux élections. Cependant, les activités de campagnes pour des candidats et partis politiques menées par certains types d'organisations 501(c) pose problème dans le contexte de la Recommandation Rec(2003)4, car ces activités et le financement de ces organisations peuvent être détournées pour éviter la publication des dons privés et des donateurs au bénéfice des activités électorales pour un candidat ou parti particulier. Même si ces organisations peuvent ne pas être *stricto sensu* sous le contrôle de candidats ou partis, elles peuvent s'aligner étroitement sur ces derniers pour soutenir leurs campagnes. L'EEG relève aussi le malaise croissant suscité aux États-Unis par le fait que ces organisations ont pris une part très importante dans les récentes campagnes au niveau fédéral et que tout laisse à penser que cette tendance va se poursuivre. Toutefois, comme

---

<sup>20</sup> Les autorités américaines ont déclaré qu'il n'y a pas de pourcentage précis pour trancher sur ce point, car tous les faits et circonstances doivent être examinés (par exemple, temps de bénévolat) et qu'il ne faut pas adopter un calcul purement financier.

<sup>21</sup> Formulaire 990.

<sup>22</sup> Ce type de don ne peut pas être « réservé » pour un tel objectif, selon les autorités américaines.

le lien entre les organisations « 501-(c) » et des candidats ou partis est au mieux indirect, l'EEG se contente de recommander **d'explorer des moyens d'accroître la transparence du financement apporté à des organisations telles que celles définies à la section 501(c) de l'IRC américain (*Internal Revenue Code*) lorsque le but du don/du financement est d'affecter de manière indépendante l'élection d'un ou plusieurs candidats.**

## Supervision

### *Audit interne*

147. Aucune condition spécifique n'est posée au niveau fédéral pour que les diverses formes de comités politiques ou toute autre forme d'organisation engagées dans le financement d'activités politiques soient soumises à un audit de leurs comptes ou de leurs rapports rendus publics. Cependant, durant la visite dans le pays, l'EEG a appris que les comités de partis nationaux ne soumettent leurs comptes ou rapports qu'après qu'ils ont été certifiés par des auditeurs et que ces derniers ont largement l'habitude de contrôler également les comptes et rapports d'autres formes de comités et organisations politiques.

### *Supervision*

148. La *Federal Election Campaign Act* (FECA) confère à la Commission électorale fédérale (FEC) la responsabilité générale en matière de supervision et de régulation du financement de campagnes. La FEC, qui au cours des 35 dernières années, s'est toujours attachée dans ses activités à la transparence et à la publication du financement des activités politiques, est un organisme indépendant qui a pour mission essentielle de publier des informations sur le financement de campagnes, de faire appliquer les dispositions légales telles que les limites et interdictions aux dons et de superviser le financement public des élections présidentielles. La FEC se compose de six membres nommés pour un mandat non renouvelable de six ans par le Président et confirmés par le Sénat. La loi dispose qu'ils sont choisis, entre autres, en fonction de leur expérience, de leur intégrité, de leur impartialité et de la solidité de leur jugement, et qu'ils ne peuvent appartenir à l'exécutif, au législatif ou au judiciaire. Les commissaires et autres employés, une fois en poste, sont également soumis à un certain nombre de restrictions, par exemple ils ne peuvent participer à des activités politiques ou autres pouvant donner l'impression de créer des conflits d'intérêt. Au vu de ces conditions, l'EEG est fermement persuadée que l'indépendance institutionnelle de la FEC est bien assurée sur le plan légal.
149. Les missions de la FEC couvrent un large spectre d'activités, notamment la publication des rapports financiers de comités politiques, l'application de la loi, son interprétation et des activités de nature réglementaire en tant que de besoin, sous la forme d'avis consultatifs par exemple. La FEC semble avoir, avec 350 salariés et un budget de 66 millions \$ (EUR 49 millions), des ressources suffisantes pour mener à bien ses tâches actuelles. L'EEG a déjà salué la grande transparence de la page web de la FEC pour ce qui concerne les rapports financiers qui sont, dans une large mesure, rapidement mis en ligne pour un accès public. L'EEG note en outre que le contrôle public est une part importante de la supervision, car les investigations de la FEC démarrent souvent après une réclamation du public. Quiconque le souhaite peut saisir la Commission, qui peut également s'autosaisir. Actuellement, elle ne mène pas d'audits aléatoires des comptes de comités politiques (et ne dispose pas d'un tel pouvoir), son contrôle immédiat étant limité à la vérification des formulaires de déclaration, d'autres informations et aux réclamations. Si elle entame une investigation, toutefois, la FEC peut demander les comptes et justificatifs pour un audit approfondi des finances du comité politique visé.

150. L'EEG note par ailleurs que la FEC dispose d'un arsenal de mesures lorsque des violations des dispositions légales en matière de financement ont été découvertes. Pour l'essentiel, ces mesures privilégient la conciliation, notamment par l'admission publique de la responsabilité en cas de violations des dispositions légales, des amendes au civil et d'autres mesures telles que l'assistance et la pédagogie. Un processus conciliatoire peut démarrer sans enquête formelle préalable dans la mesure où les faits sont clairs. Il a été expliqué à l'EEG que la plupart des affaires sont résolues par la voie de la conciliation, qui consiste pour l'essentiel à expliquer comment appliquer les règles de financement. Un très petit nombre d'affaires seulement arrive au stade de la justice, et cela souvent lorsque le litige concerne l'interprétation de la loi, par exemple pour définir si une organisation est un comité politique obligé de faire rapport à la FEC ou une autre forme d'organisation soumise uniquement à la supervision de l'IRS. La FEC décide s'il est opportun d'ouvrir une enquête ainsi que de l'issue d'une enquête, choisissant par exemple de s'entendre sur un accord de conciliation, décider s'il convient d'appliquer des sanctions ou s'il faut transmettre une affaire à la justice pour enquête criminelle et poursuites. Les différentes possibilités de traitement des violations de la législation sur le financement des activités politiques dépendent du problème et de la complexité de l'affaire. La diversité des outils dont dispose la FEC – dont certains sont expliqués à la partie « Sanctions » ci-dessous – fait la force du système et l'EEG est d'avis que cette supervision, telle qu'elle est prévue par la FECA, va bien au-delà des exigences de la Recommandation Rec(2003)4.
151. Cela étant, l'EEG ne peut ignorer que la composition partisane de la FEC et de ses six membres influe sur la nature de certaines de ses décisions concernant les questions pratiques de financement des activités politiques et l'inhibe parfois dans son action. En vertu de la législation en vigueur, trois des six membres de la FEC au maximum peuvent être affiliés au même parti politique et il faut au moins quatre voix pour que la FEC entame une action officielle. Ces modalités aboutissent parfois à des « ballottages » où la Commission est divisée en deux camps égaux au sujet d'une décision et qu'aucune action n'est de ce fait possible. L'EEG a été informée par des interlocuteurs représentant la société civile ainsi que des comités politiques que la nature partisane de la FEC, conjuguée à la possibilité de blocage due au nombre pair de commissaires, pourraient obérer la capacité de la Commission à fonctionner efficacement dans des affaires controversées. Ils ont déclaré qu'il est arrivé que des décisions de la FEC soient incohérentes, en raison de la composition de la Commission. D'autres interlocuteurs, en revanche, ont souligné que cette structure est appropriée étant donné la nature partisane du système politique américain dans son ensemble. L'EEG a compris que les situations dans lesquelles la Commission est également partagée se posent typiquement dans des questions d'application de la loi en matière d'obligation de publication, de statut de comité politique et autres sujets similaires. En situation de blocage, la Commission ne prend pas de décision tranchée dans une affaire et, en présence d'une possible violation pénale de la FECA, ne renvoie pas l'affaire au ministère de la Justice (*Department of Justice – DOJ*). Toutes les décisions de la FEC sont publiques, et les observations des Commissaires concernant leurs votes également. L'EEG est consciente du fait que la structure actuelle de la Commission, combinée aux conditions de vote prévues par la FECA a limité l'efficacité de la Commission<sup>23</sup>. Par le passé, des tentatives législatives ont été faites pour remédier à ce problème, tentatives qui ont cependant échoué. L'EEG, qui par ailleurs a un avis très positif de la FEC et de son efficacité, est persuadée que le problème du ballottage au sein de la Commission, qui peut se produire dans des affaires cruciales, mérite que les autorités américaines lui accordent davantage d'attention. L'EEG recommande donc **d'étudier**

---

<sup>23</sup> Les autorités américaines estiment que la répartition équitable des votes n'affecte pas nécessairement l'efficacité de la Commission.

**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.**

152. La FEC est l'organisme chargé de faire appliquer les règles de financement des campagnes au niveau fédéral, les autorités fiscales fédérales (IRS) sont quant à elles chargées de gérer l'application du droit fiscal fédéral, notamment en veillant à ce que les organisations qui demandent une exonération fiscale respectent les règles applicables en la matière. Les organisations participant ou intervenant dans des campagnes politiques fédérales sont donc soumises aux deux ensembles de règles qu'elles sont tenues de respecter, et les deux instances ont une juridiction conjointe, mais distincte, sur ces organisations. Comme indiqué plus haut, sous certaines conditions, les organisations de type « 501-(c) » ne sont supervisées que par l'IRS et pas par la FEC, alors même qu'elles apportent des dons à des campagnes politiques. Ce type d'organisations semble jouer un rôle de plus en plus important dans le financement des campagnes politiques – en apportant un « financement souple » (soft money) – sous diverses formes (voir paragraphes 144-146). L'EEG est d'avis que cela fait aussi partie du financement des activités politiques, qui mériterait une supervision plus attentive, toutefois cette question doit être abordée sous l'angle de la faisabilité d'injecter davantage de transparence dans le financement des activités politiques par le biais de ce type d'organisations, comme recommandé plus haut (paragraphe 146).

Sanctions

153. Comme on l'a déjà relevé dans le présent rapport, la FECA prévoit diverses actions répressives en fonction du type de violation. De même, elle prévoit un certain nombre de sanctions possibles au civil, bien liées aux actions entreprises par la FEC. Le DoJ est en outre chargé des aspects répressifs concernant les infractions pénales à la loi, et les sanctions seront alors décidées par les tribunaux.
154. Une fois que la FEC a décidé qu'il y a des raisons de croire qu'une violation a été commise, une notification doit être envoyée au comité politique et à son trésorier explicitant les faits et la base juridique de l'affaire ainsi que les sanctions prévues et l'amende proposée au civil. Le niveau de l'amende est calculé selon un barème précis prévu dans la loi, tenant compte de facteurs tels que le retard ou l'absence de soumission d'un rapport. Le contenu d'un rapport et la sensibilité de la publication en fonction de l'élection sont pris en compte en conjonction avec les montants concernés. Dans le contexte des Amendes administratives, le défendeur doit s'acquitter de l'amende ou la contester devant un tribunal. Si la FEC décide d'entamer un processus conciliatoire ou un processus alternatif de résolution du différend, un accord définitif peut se combiner à une amende au civil. Ceci permet aux responsables de la FEC de négocier directement avec des personnes physiques/organisations pour résoudre des affaires de non-conformité dans des dossiers qui ne posent pas de précédent juridique, avec à la clé une résolution rapide des affaires et, en particulier pour le processus alternatif de résolution du différend, la possibilité de privilégier la pédagogie plutôt que la répression.
155. La FEC a également la possibilité de saisir l'*Attorney General* (DoJ) de l'affaire pour que celle-ci soit traitée dans le cadre d'une procédure pénale, avec un éventail de sanctions allant des amendes à la restitution, voire à des peines d'emprisonnement.
156. L'EEG conclut que la FEC dispose d'un arsenal impressionnant d'outils répressifs et de sanctions, utilisables - et apparemment, tel est le cas - de manière souple en fonction des

situations. Les amendes vont de zéro à des centaines de milliers de dollars. Ainsi, l'EEG a été informée qu'un comité de parti politique national a été sanctionné d'une amende de 75 000 \$ pour un jour de retard dans la soumission de documents. Le DoJ utilise aussi les poursuites au pénal (voir liste en annexe au rapport) pour des infractions à la législation sur le financement des activités politiques et a prononcé des peines de prison, des mesures de probation, le remboursement de fonds et des amendes. L'EEG note également que la FEC peut, en principe, enquêter sur quiconque est partie prenante dans des violations de la loi (personne physique ou morale). Les diverses mesures répressives et sanctions dont dispose la FEC permettent une dose de proportionnalité afin de tenir compte de la nature des infractions et d'encourager au respect des dispositions à l'avenir. C'est là une des forces du système américain.

157. Enfin, l'EEG souhaite souligner que, si les autorités américaines souhaitent poursuivre l'examen de l'établissement d'une supervision plus approfondie des organisations pour ce qui est du financement des activités politiques, qui relèvent actuellement de la compétence des autorités fiscales fédérales, ces mécanismes devraient également être en mesure d'imposer des sanctions qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives.

## **V. CONCLUSIONS**

158. Le financement des activités politiques aux États-Unis est soumis à des obligations constitutionnelles, à une législation, à une jurisprudence et à des dispositions réglementaires détaillées, qui dans l'ensemble garantissent un système extraordinairement transparent à l'égard des principales parties prenantes qui financent les activités politiques au niveau fédéral, les diverses formes de comités politiques, qui opèrent au nom des partis politiques, des candidats à une élection ou d'autres groupes d'intérêt. La Loi fédérale pour les campagnes électorales (FECA), en vigueur depuis plus de 35 ans, prévoit des dispositions détaillées en matière de limitations aux dons, d'obligations de rendre compte et de publication des dons ainsi que de l'identité des donateurs.
159. L'application de ces règles est du ressort de la FEC (Commission électorale fédérale), un organisme indépendant aux ressources suffisantes pour mener une large gamme d'activités, plus particulièrement en vue de superviser et de publier les rapports financiers présentés par quelque 11 000 comités politiques et autres organisations enregistrées auprès d'elle. De plus, la FEC est également un organisme réglementaire, doté d'outils lui permettant de faire appliquer efficacement les dispositions de la FECA, entre autres, grâce à des processus conciliatoires et pédagogiques. La publication détaillée des rapports financiers est particulièrement impressionnante. Le présent rapport met cependant en lumière une question plus controversée : la composition partisane de la FEC qui, combinée aux conditions de vote de cet organisme avant d'agir (l'action souhaitée doit être votée à 4 voix sur 6) aboutit parfois à des ballottages (3-3) qui inhibent l'action de la Commission.
160. En outre, la FECA donne à la FEC le pouvoir d'enquêter sur quiconque est suspecté d'avoir les dispositions législatives et réglementaires applicables en matière de financement des activités politiques et assortit ce pouvoir d'un large arsenal de sanctions proportionnées et dissuasives, qui peuvent être adaptées pour refléter la nature et la gravité des infractions et pour encourager le respect des dispositions à l'avenir, notamment dans le cadre d'un processus conciliatoire. C'est là une des forces du système.
161. Si la réglementation des flux de « financement réglementé » par la FECA mérite amplement d'être saluée pour sa transparence et sa supervision efficace, certaines parties prenantes

contribuant financièrement aux activités de campagnes électorales ne sont pas couvertes par les dispositions réglementaires rigoureuses de la FECA. Le financement d'activités politiques pour la « défense d'une cause » (« *issue advocacy* ») et non directement pour ou contre un parti ou candidat politique n'est pas couvert par les règles de transparence. De plus, le présent rapport signale en particulier les organisations de type « 501-(c) » du Code fiscal qui, dans certaines conditions, ne sont pas soumises aux mêmes exigences en matière d'obligation de publication que celles applicables aux comités politiques. L'utilisation potentielle de ce type d'organisations pour contourner la transparence publique en matière de financement des activités politiques (« financement souple ») concernant des candidats semble un phénomène en voie d'expansion, parallèlement à l'augmentation générale des dépenses totales pour les activités électorales dans toutes les élections au niveau fédéral.

162. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes aux États-Unis d'Amérique :
- i. **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** (paragraphe 141) ;
  - ii. **explorer des moyens d'accroître la transparence du financement apporté à des organisations telles que celles définies à la section 501(c) de l'IRC américain (*Internal Revenue Code*) lorsque le but du don/du financement est de porter atteinte indépendamment à un ou plusieurs candidats à des élections** (paragraphe 146) ;
  - iii. **étudier les conséquences des ballottages (« blocages ») de la Commission électorale fédérale (FEC) et envisager de prendre des mesures pour prévenir autant que possible ce type de situation** (paragraphe 151).
163. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités des États-Unis d'Amérique à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 30 juin 2013.
164. Enfin, le GRECO invite les autorités des États-Unis d'Amérique à autoriser dès que possible la publication du présent rapport.