

Adoption : 1 décembre 2023
Publication : 12 décembre 2023

Public
GrecoEval5Rep(2023)1

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Adopté par le GRECO
à sa 95^e réunion plénière (Strasbourg, 27 novembre – 1^{er} décembre 2023)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

SOMMAIRE

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	7
III. CONTEXTE	8
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DU GOUVERNEMENT CENTRAL (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	9
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF.....	9
LE PRESIDENT.....	9
LE GOUVERNEMENT.....	10
AUTRES PERSONNES EXERÇANT DE HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF.....	11
VERIFICATION DES ANTECEDENTS ET DECLARATION PUBLIQUE.....	13
<i>Rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE)</i>	15
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	16
<i>Cadre juridique, principes éthiques et règles de conduite</i>	17
<i>Cadre institutionnel</i>	18
<i>Sensibilisation, formation et conseils</i>	20
TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE DES ACTIVITES EXECUTIVES DU GOUVERNEMENT CENTRAL.....	23
<i>Accès à l'information</i>	23
<i>Transparence du processus législatif</i>	26
<i>Tiers et lobbyistes</i>	28
<i>Mécanismes de contrôle</i>	30
CONFLITS D'INTERETS.....	33
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	36
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i>	36
<i>Contrats avec les autorités publiques</i>	37
<i>Les cadeaux acceptés</i>	37
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i>	39
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	39
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	40
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	43
<i>Obligations de déclaration</i>	43
<i>Mécanismes de contrôle</i>	45
MECANISMES VISANT A RENDRE DES COMPTES ET A CARACTERE REPRESSIF.....	47
<i>Mécanismes à caractère répressif non pénaux</i>	47
<i>Poursuites pénales et immunité</i>	49
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS	51
ORGANISATION ET OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES DES SERVICES REPRESSIFS.....	51
<i>Aperçu des différents services répressifs</i>	51
<i>Organisation et obligation de rendre des comptes d'un service répressif spécifique: le Bureau d'enquête fédéral (FBI)</i>	51
<i>Accès à l'information</i>	54
<i>Confiance du public</i>	54
<i>Syndicats et associations professionnelles</i>	55
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	55
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	55
<i>Mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption</i>	58
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins</i>	58
<i>Principes éthiques et règles de conduite</i>	58
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	59
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	62
<i>Critères de recrutement et procédure de nomination</i>	62
<i>Vérification et revérification des antécédents</i>	63
<i>Promotions, mutations et rotation des effectifs</i>	64

<i>Évaluation de la performance</i>	65
<i>Cessation des fonctions et révocation</i>	66
<i>Traitement et avantages</i>	66
CONFLITS D'INTERETS, INTERDICTIONS ET RESTRICTIONS	67
<i>Politique de prévention et de gestion des conflits d'intérêts</i>	67
<i>Récusation et retrait</i>	68
<i>Emplois et activités extérieurs</i>	69
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	72
<i>Les cadeaux acceptés</i>	73
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i>	74
<i>Contacts avec des tiers et informations confidentielles</i>	75
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	76
<i>Obligations de déclaration</i>	76
<i>Mécanismes de contrôle</i>	76
MECANISMES DE SURVEILLANCE ET DE CONTROLE.....	77
<i>Contrôle interne au sein du FBI</i>	77
<i>Inspection générale du département de la Justice (DOJ OIG)</i>	77
<i>Autres mécanismes de surveillance et de contrôle externes</i>	78
PROCEDURE REPRESSIVE ET SANCTIONS	78
<i>Système de plaintes</i>	78
<i>Procédures disciplinaires</i>	79
<i>Sanctions, droits procéduraux et protections</i>	80
<i>Statistiques</i>	81
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	83
<i>Obligations de signalement</i>	83
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i>	83
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	87

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place aux États-Unis pour prévenir la corruption parmi les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) et les membres des services répressifs. Il vise à aider le pays à renforcer la transparence, l'intégrité et l'obligation de rendre des comptes dans la vie publique, conformément aux normes du GRECO.

2. La toute première Stratégie de lutte contre la corruption des États-Unis a été publiée en décembre 2021. Elle présente l'approche retenue pour l'ensemble du gouvernement, qui vise à renforcer la lutte contre la corruption. Elle consiste tout particulièrement à faire mieux comprendre la dimension transnationale de la menace et les moyens d'y faire face, notamment en prenant des mesures supplémentaires pour réduire la capacité des acteurs de la corruption à utiliser les systèmes financiers américain et international pour dissimuler des avoirs et blanchir les produits des infractions, y compris la corruption.

3. Le GRECO a évalué la prévention de la corruption au sein des administrations publiques dans le cadre du Deuxième Cycle d'Évaluation. Le présent rapport porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux, notamment parmi les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), ce qui comprend, dans le cas des États-Unis, les PHFE du pouvoir exécutif fédéral. Les États-Unis mettent en œuvre une législation complète destinée à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption au sein du pouvoir exécutif ; cette législation vise la quasi-totalité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, y compris les membres du Cabinet, les personnes nommées sur décision politique et d'autres hauts fonctionnaires. Une législation pénale et civile anti-corruption pertinente, ainsi qu'une réglementation de la conduite éthique, fournissent des orientations pour éviter les situations de conflits d'intérêts au sein du gouvernement, par exemple en examinant les intérêts financiers personnels au moment de la prise de fonctions, pendant l'exercice des fonctions et à la cessation des fonctions. Le respect de ces normes est garanti par un cadre institutionnel solide, qui comprend le Bureau de l'éthique gouvernementale (*Office of Government Ethics – OGE*), organe créé par une loi, les responsables des questions d'éthique dans les organismes (*Designated Agency Ethics Officials – DAEOs*) et les Inspections générales (*Offices of Inspectors General – OIGs*).

4. Le président et le vice-président sont exemptés de nombreuses dispositions législatives et réglementaires, mais pas de la législation pénale anti-corruption. La Maison Blanche n'a pas d'inspecteur général. Le conseiller de la Maison Blanche est le responsable désigné de l'éthique pour ce bureau. La destitution pour trahison, corruption ou autres crimes et délits graves est la seule mesure qui peut être prise à l'encontre du président en exercice en cas de violation des règles d'éthique et d'intégrité. Bien qu'ils ne soient pas légalement soumis aux lois sur les conflits d'intérêts, il a été conseillé aux présidents d'agir comme si ces lois s'appliquaient à eux. Toutefois, pour donner l'exemple en matière d'intégrité et de transparence, le président et le vice-président devraient démissionner de tout poste extérieur et de se défaire de tout avoir susceptible de générer un conflit d'intérêts, avant leur prise de fonctions. Les agents de haut rang nommés par le président sont liés par des engagements éthiques en vertu des décrets présidentiels qui établissent un ensemble solide de dispositions et de restrictions à cet égard. Toutefois, l'abrogation des décrets contraignant les personnes nommées par le président à respecter des engagements en matière d'éthique, qui s'est déjà produite par le passé, risque de compromettre la confiance des citoyens dans le pouvoir

exécutif et doit donc être évitée. En outre, le président a le pouvoir de nommer un certain nombre de responsables à la Maison Blanche sans tenir compte d'aucun autre texte de loi, y compris en matière de lutte contre le népotisme, ce qui peut poser problème.

5. En 2021, les États-Unis ont adopté leur première Stratégie nationale de lutte contre la corruption, axée principalement sur la lutte contre la corruption transnationale, y compris les vulnérabilités des États-Unis et des systèmes financiers internationaux permettant aux acteurs corrompus de blanchir leurs avoirs et d'occulter les produits de la criminalité. Les États-Unis ont également publié le cinquième plan d'action national pour un gouvernement ouvert en décembre 2022, qui vise, entre autres, à améliorer l'accès aux données, à la recherche et aux informations du gouvernement, à lutter contre la corruption et à garantir l'intégrité et la responsabilité du gouvernement vis-à-vis du public. Cependant, compte tenu de l'objet du présent rapport, l'adoption et la publication d'une stratégie globale de lutte contre la corruption pour le pouvoir exécutif des États-Unis permettraient de rationaliser davantage les principes d'intégrité et de transparence parmi les personnes investies de hautes fonctions de l'exécutif. Le lobbying joue un rôle important dans le processus décisionnel au sein du pouvoir exécutif et, à ce titre, est bien réglementé. Cependant, les contacts des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif avec des lobbyistes ne font pas l'objet d'une publication systématique, point qu'il conviendrait de corriger. La loi sur la liberté de l'information (*Freedom of Information Act – FOIA*) établit le droit d'accès à l'information publique, et le respect de cette loi est surveillé par le Bureau de la politique de l'information (*Office of Information Policy – OIP*) spécialement prévu à cet effet. Cependant, il existe quelques difficultés dans la mise en œuvre pratique de cette loi, qu'il importe d'examiner et de résoudre. Enfin, même si les restrictions en vigueur applicables après la cessation des fonctions visent un large éventail de personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, leur portée se limite à interdire les contacts avec l'ancien organisme de rattachement et ne s'étend pas aux contacts avec d'autres organismes ou avec des entreprises privées. La situation actuelle nécessite un examen approfondi des risques liés au pantouflage auxquels le pouvoir exécutif est exposé, dans l'optique de renforcer le système comme il se doit.

6. Concernant les services répressifs, le présent rapport porte sur le Bureau d'enquête fédéral (*Federal Bureau of Investigation – FBI*). Principal organe d'enquête du gouvernement fédéral, le FBI est à la fois le plus connu des nombreux services répressifs au niveau national et celui qui dispose des pouvoirs les plus étendus en matière d'enquête.

7. Le FBI dispose de politiques, d'outils et de procédures solides et éprouvés pour atténuer les risques de corruption parmi ses agents et promouvoir le professionnalisme et l'intégrité de ces derniers. Il a engagé des ressources considérables pour la mise en œuvre effective d'un cadre de lutte contre la corruption, et les pratiques de lutte contre la corruption sont ancrées dans la culture de l'organisation à tous les niveaux. La mise au point d'une stratégie de lutte contre la corruption propre au FBI serait utile pour mettre en relief les priorités d'action dans ce domaine. Un soutien fort de la part de la haute direction en faveur de cette stratégie peut contribuer à garantir la coopération et le partage d'informations par le biais d'un mécanisme de coordination institutionnalisé.

8. Le FBI dispose d'une politique et d'une procédure solides en matière de recrutement. Le recrutement est bien réglementé, tout comme les promotions, sachant que des groupes d'experts chargés de l'analyse des postes et des entretiens appliquent les procédures appropriées au moyen de méthodologies normalisées qui reposent sur des indicateurs

mesurables et requièrent systématiquement une motivation des décisions prises. Les processus de vérification et de revérification (régulière) des antécédents des agents sont rigoureux et complets. Il existe une rotation aux postes de haut rang et un degré de mobilité conséquent à des fins d'avancement de carrière. Il pourrait être fait davantage pour renforcer la représentation des femmes et d'autres groupes sous-représentés à tous les échelons du FBI, en respectant comme il se doit les processus fondés sur le mérite. Les agents du FBI sont assujettis à un large éventail de normes éthiques. Les membres de la haute hiérarchie du FBI, ainsi que les autres agents qui jouissent d'un pouvoir discrétionnaire important en matière de supervision, de gestion ou de passation de marchés, sont tenus de faire une déclaration de patrimoine, sachant que seules les déclarations des membres de la haute hiérarchie sont rendues publiques. De nombreuses possibilités de formation sont en place et sont obligatoires en ce qui concerne l'éthique. Par ailleurs, il existe un système institutionnalisé et bien développé de conseils.

9. Le fait de passer du FBI au secteur privé n'est pas un phénomène rare parmi les agents. Compte tenu du caractère sensible du travail effectué par les agents du FBI, en particulier les agents spéciaux et les personnes occupant un poste de direction au sein de l'organisation, le passage dans le secteur privé et, le cas échéant, la réintégration ultérieure de l'organisation créent des vulnérabilités évidentes pour la sécurité de l'organisation et du pays. Il est important que le FBI ait une compréhension empirique claire des risques inhérents à cet égard, et qu'il dispose de procédures efficaces pour les atténuer. De plus, bien qu'il existe un vaste ensemble de restrictions applicables après la cessation des fonctions, il ne semble pas que l'application de ces dispositions fasse l'objet d'un contrôle permettant d'en évaluer l'effectivité.

10. Les rapports semestriels publiés par l'Inspecteur générale du département [NdT : équivalent de ministère] de la Justice contiennent quelques statistiques sur la fraude, la corruption et les manquements à l'éthique au sein du FBI ; toutefois, une plus grande transparence devrait être assurée dans ce domaine. Enfin, il convie d'améliorer l'adéquation des droits procéduraux et des protections contre les représailles dont bénéficient les lanceurs d'alerte au sein du FBI. Des affaires récentes de lanceurs d'alerte ont mis en évidence une pratique de révocation d'habilitations de sécurité. Les lanceurs d'alerte au sein du FBI ne bénéficient actuellement pas des mesures de protection contre les représailles accordées à la plupart des agents fédéraux en vertu de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (*Whistleblower Protection Act – WPA*) ; la portée de la protection dont jouissent les agents du FBI est plus restreinte. De plus, toutes les plaintes des lanceurs d'alerte du FBI sont examinées par le ministère de la justice, sans possibilité de contrôle juridictionnel indépendant. Il incombe au FBI de promouvoir au sein de l'organisation une culture d'ouverture qui encourage les agents à signaler les actes répréhensibles. Il serait opportun de mettre en place un système de contrôle de la mise en œuvre effective de la législation en vigueur.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

11. Les États-Unis ont adhéré au GRECO en septembre 2000 et ont depuis fait l'objet d'évaluations dans le cadre des Premier (juin 2002), Deuxième (décembre 2005), Troisième (mai 2011) et Quatrième (mai 2016) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation correspondants, ainsi que les Rapports de Conformité qui ont suivi, peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/fr/web/greco/). Le Cinquième Cycle d'Évaluation, en cours, a démarré le 1^{er} janvier 2017.¹

12. Conformément au thème du cinquième cycle d'évaluation, le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités des États-Unis pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein du gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il procède à une analyse critique de la situation, examinant les efforts déployés par les acteurs concernés et les résultats obtenus. Il recense les lacunes potentielles et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités par l'intermédiaire du chef de la délégation des États-Unis au GRECO. Ce sont elles qui détermineront ensuite les institutions et/ou organes nationaux auxquels il incombera de prendre les mesures requises. Les États-Unis devront rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du présent rapport.

13. Pour préparer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue à Washington DC du 8 au 12 mai 2023. Les réponses des États-Unis au questionnaire d'évaluation et d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile, ont également été prises en compte. L'EEG était composée de : M^{me} Elena KONCEVICIUTE, conseillère principale anti-corruption de l'Initiative de l'Union européenne contre la corruption, ancienne responsable des relations internationales du Service spécial d'enquête (Lituanie) ; M. Aidan MCCARTHY, surintendant adjoint, Unité anti-corruption, An Garda Síochána (Irlande) ; M. David MEYER, responsable de l'engagement international et de l'État de droit, Direction des affaires internationales, des droits et de la politique constitutionnelle, ministère de la Justice (Royaume-Uni) ; et M^{me} Silvia SPÄTH, inspectrice en chef, Représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'Union européenne (Allemagne). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M^{me} Hanne JUNCHER (Secrétaire exécutive du GRECO), M^{me} Laura SANZ-LEVIA (Secrétaire exécutive adjointe du GRECO) et M. David DOLIDZE (du Secrétariat du GRECO).

14. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du Bureau de l'éthique gouvernementale (*Office of Government Ethics – OGE*) et du Bureau d'enquête fédéral (*Federal Bureau of Investigation – FBI*), de la Section de l'intégrité publique (*Public Integrity Section – PIS*) au sein de la Division des affaires criminelles (*Criminal Division*), du Bureau de l'Inspecteur générale (*Office of the Inspector General – OIG*), du Bureau du Conseiller juridique (*Office of Legal Counsel – OLC*) et du Bureau de la politique de l'information (*Office of Information Policy – OIP*), ainsi que du Bureau de contrôle des comptes publics (*Government Accountability Office – GAO*) et du département d'État (Bureau des affaires internationales de stupéfiants et de répression). L'EEG a également rencontré, séparément des représentants du

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site Internet](http://www.coe.int/fr/web/greco/) du GRECO.

gouvernement américain, des représentants de la société civile (Citizens for Responsibility and Ethics, Transparency International), des médias (Associated Press, The Wall Street Journal, ProPublica, The Washington Post, Politico, Reuters) ainsi que des universitaires (American University, Washington University in St. Louis).

III. CONTEXTE

15. Les États-Unis sont membre du GRECO depuis 2000. Ils ont déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation sur divers thèmes touchant à la prévention et à la lutte contre la corruption². En résumé, 100 % des recommandations du Premier Cycle d'Évaluation, 87 % du Deuxième Cycle d'Évaluation, 44 % du Troisième Cycle d'Évaluation et 75% du Quatrième Cycle d'Évaluation ont été mises en œuvre.

16. Les États-Unis sont habituellement bien notés dans les enquêtes de perception relatives à la lutte contre la corruption. Selon l'Indice de perception de la corruption (IPC) publié par Transparency International en 2022, ils occupaient le 24^e rang sur 180 pays avec un score de 69 (sur 100, 0 correspondant aux pays où le niveau de corruption perçue est élevé et 100 aux pays où le niveau de corruption perçue est faible). Cette année-là, le classement des États-Unis a progressé de trois places par rapport à l'année précédente (passant de 27^e en 2021 à 24^e en 2022).

17. Un [récent sondage de l'institut Gallup](#) (janvier 2023) réalisé auprès de 1 011 adultes a révélé que 21 % des personnes interrogées considéraient le gouvernement/le manque de leadership comme le "problème le plus important auquel ce pays est confronté aujourd'hui", suivi par l'inflation (15 %), l'immigration (11 %) et l'économie (10 %). Les enquêtes réalisées ces dernières années font également ressortir un certain manque de confiance à l'égard du FBI (pour des précisions, voir le paragraphe 159). Les perceptions varient fortement en fonction de la génération et des opinions politiques.

18. La toute première [Stratégie de lutte contre la corruption des États-Unis](#) a été publiée en décembre 2021. Elle décrit une approche à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, qui vise à renforcer la lutte contre la corruption et met particulièrement l'accent sur une meilleure compréhension des dimensions transnationales de la menace et sur la réponse à y apporter, notamment en prenant des mesures supplémentaires pour réduire la capacité des acteurs de la corruption à utiliser les systèmes financiers américain et international pour dissimuler des avoirs et blanchir les produits des infractions, y compris la corruption. La Stratégie comprend cinq axes d'action contre la corruption interdépendants (voir le paragraphe 39 ci-après), et sa mise en œuvre est pilotée par le Conseil national de sécurité de la Maison Blanche.

² Premier Cycle d'Évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition ; étendue et portée des immunités. Deuxième Cycle d'Évaluation : identification, saisie et confiscation des produits de la corruption ; administration publique et corruption ; utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption ; législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption ; liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent. Troisième Cycle d'Évaluation : incrimination des infractions de corruption ; transparence du financement des partis politiques. Quatrième Cycle d'Évaluation : prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

19. Les États-Unis sont le seul État membre soumis aux quatre mécanismes internationaux d'examen par les pairs en matière de lutte contre la corruption et participent à d'autres processus d'examen importants. Le cadre américain de lutte contre la corruption a été examiné à plusieurs reprises à travers le Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC MEA) ; par l'Organisation de coopération et de développement économiques, à travers le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales (OCDE GTC) sur la mise en œuvre de la convention anti-corruption de l'OCDE ; et enfin par l'Organisation des États américains, à travers le Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption (OEA MESICIC). De même, le cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme des États-Unis a été évalué par le Groupe d'action financière (GAFI) et le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux (GAP).

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DU GOUVERNEMENT CENTRAL (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

20. Les États-Unis sont une république fédérale constitutionnelle, dirigée par une administration (fédérale) nationale et différentes administrations au niveau des États fédérés et des collectivités territoriales. La Constitution des États-Unis institue l'administration fédérale et confère des pouvoirs limités à trois branches distinctes de cette administration, que sont l'exécutif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif, avec un système de freins et contrepoids entre les différentes branches fondé sur un partage des compétences et des pouvoirs de contrôle.

Le président

21. Le président des États-Unis est à la tête du pouvoir exécutif. Il est responsable de la mise en œuvre et de l'application des lois adoptées par le pouvoir législatif (le Congrès) et, à cette fin, il nomme les chefs des organismes fédéraux (*federal agencies*), y compris le Cabinet (voir le paragraphe 25 ci-après). Le pouvoir exécutif comprend le président, le vice-président, le Cabinet, les départements (*executive departments*) [NdT : équivalents de ministères], les organismes indépendants (*independent agencies*) ainsi que divers conseils (*boards*), commissions (*commissions*) et comités (*committees*).

22. La Constitution américaine confère au président certains pouvoirs sur l'armée ainsi que des pouvoirs d'exécution des lois du pays et de conduite de la politique étrangère. Le pouvoir exécutif conduit la diplomatie avec les autres pays, le président ayant le pouvoir de négocier et de signer des traités, qui doivent être approuvés par le Sénat avant leur ratification. Le président peut prendre des décrets, qui donnent des instructions à des instances exécutives ou qui clarifient et facilitent la mise en œuvre de lois en vigueur. Le président a également le pouvoir d'accorder des mesures de grâce ou de remise de peine pour des infractions fédérales. Le pouvoir exécutif est en charge de l'engagement des poursuites en cas d'infractions, y compris celles qui impliquent des agents du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire. Le président a le pouvoir de promulguer les projets de loi adoptés par le Congrès ou d'y opposer son veto, même si le Congrès peut passer outre à un veto présidentiel à la majorité des deux

tiers des deux Chambres qui le composent (c'est-à-dire le Sénat et la Chambre des représentants).

23. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont pris en compte dans le Cinquième Cycle d'Évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou conseillent le gouvernement sur de telles fonctions³. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif. Eu égard aux fonctions exécutives étendues qui lui sont conférés, le président des États-Unis constitue la plus haute autorité du pouvoir exécutif américain et sera donc considéré comme exerçant de hautes fonctions de l'exécutif au sens du présent rapport. L'EEG regrette que, malgré ses multiples demandes de rencontre avec l'administration de la Maison Blanche, cette réunion n'ait pas eu lieu au cours de la visite sur place.

Le gouvernement

24. Aux États-Unis, le pouvoir exécutif est principalement exercé par le président. Les membres du cabinet, un organe composé des chefs des départements exécutifs [NdT : équivalents de ministères], conseillent et assistent le président dans l'administration quotidienne du gouvernement fédéral. Les membres du Cabinet sont généralement nommés par le président et confirmés par le Sénat des États-Unis (le Sénat). En novembre 2022, le Cabinet comptait 12 femmes et 12 hommes. Ce ratio est en conformité avec la [Recommandation Rec\(2003\)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#), et constitue une bonne pratique.

25. En plus de piloter les principaux organismes fédéraux, les membres du Cabinet qui sont à la tête des départements occupent chacun un rang déterminé dans l'ordre de succession du président : après le vice-président, le président de la Chambre des représentants des États-Unis (*U.S. House of Representatives*) et le président *pro tempore* du Sénat, l'ordre de succession se poursuit avec les chefs des départements, selon la date de leur création. Dans l'ordre de succession du président, les membres du Cabinet se classent comme suit :

- vice-président ;
- secrétaire d'État (*Secretary of State*) ;
- secrétaire au Trésor (*Secretary of the Treasury*) ;
- secrétaire à la Défense (*Secretary of Defence*) ;
- procureur général des États-Unis – assurant la fonction de secrétaire à la Justice – (*Attorney General*) ;
- secrétaire à l'Intérieur (*Secretary of the Interior*) ;
- secrétaire à l'Agriculture (*Secretary of Agriculture*) ;
- secrétaire au Commerce (*Secretary of Commerce*) ;
- secrétaire au Travail (*Secretary of Labour*) ;

³ Décision prise à la 78^e réunion plénière du GRECO à Strasbourg du 4 au 8 décembre 2017.

- secrétaire à la Santé et aux Services sociaux (*Secretary of Health and Human Services*) ;
- secrétaire au Logement et à l'Urbanisme (*Secretary of Housing and Urban Development*) ;
- secrétaire aux Transports (*Secretary of Transportation*) ;
- secrétaire à l'Énergie (*Secretary of Energy*) ;
- secrétaire à l'Éducation (*Secretary of Education*) ;
- secrétaire aux Anciens combattants (*Secretary of Veterans Affairs*) ;
- secrétaire à la Sécurité intérieure (*Secretary of Homeland Security*).

26. Au moment de l'évaluation, les agents ci-après avaient été nommés membres du Cabinet par le président :

- administrateur de l'Agence de la protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency – EPA*) ;
- directeur du Renseignement national (*Director of National Intelligence – DNI*) ;
- représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (*United States Trade Representative – USTR*) ;
- ambassadeur des États-Unis auprès des Nations Unies ;
- président du Conseil des conseillers économiques (*Council of Economic Advisors – CEA*) ;
- administrateur de l'Association des petites entreprises (*Small Business Association – SBA*) ;
- directeur du Bureau de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget – OMB*) ;
- secrétaire général de la Maison blanche (*White House Chief of Staff*) ;
- directeur du Bureau de la politique scientifique et technologique (*Office of Science and Technology Policy – OSTP*).

Autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif

27. Outre les membres du Cabinet, il existe cinq catégories de personnes nommées sur décision politique (c'est-à-dire des agents qui ne sont pas des fonctionnaires de carrière), comme suit :

- les agents « PAS », c'est-à-dire nommés par le président avec obligation de confirmation par le Sénat (*Presidential Appointments Requiring Senate Confirmation*) : les postes concernés requièrent une audition au Congrès et un vote de confirmation du Sénat. Il s'agit notamment des chefs de la plupart des organismes fédéraux, y compris les secrétaires (*Secretaries*) [NdT : équivalents de ministres] du Cabinet, les autres responsables d'organismes au niveau de secrétaire adjoint (*Deputy Secretary*), de sous-secrétaire (*Under Secretary*) et de secrétaire assistant (*Assistant Secretary*), les chefs de la plupart des organismes indépendants, les ambassadeurs et les procureurs des États-Unis (*U.S. Attorneys*). Certains postes au sein du Bureau exécutif du président (*Executive Office of the President*), par exemple, celui de directeur du Bureau de la gestion et du budget (OMB), entrent également dans cette catégorie ;
- les agents « PA », c'est-à-dire nommés par le président sans obligation de confirmation par le Sénat (*Presidential Appointments Not Requiring Senate Confirmation*) : cette catégorie, pour laquelle une audition ou un vote au Sénat n'est pas nécessaire, englobe plusieurs centaines d'agents dans l'ensemble des organismes fédéraux. Par exemple,

la plupart des collaborateurs et conseillers principaux de la Maison Blanche, ainsi que leurs adjoints et principaux assistants, entrent dans cette catégorie ;

- les agents « SES » (Senior Executive Service) contractuels [NdT : il s'agit d'agents contractuels de rang supérieur à GS-15 occupant des fonctions d'encadrement supérieur ou de direction] : les agents « SES » occupent des postes clés juste au-dessous des personnes de premier rang nommées par le président. Ils forment un corps d'agents de haut rang chargés de faire fonctionner le gouvernement fédéral. Ces postes englobent les membres de la haute direction de la plupart des organismes fédéraux et constituent le principal lien entre les personnes de premier rang nommées sur décision politique et le reste du personnel du gouvernement fédéral. Même si ce corps se compose essentiellement d'agents de carrière, le pourcentage d'agents nommés sur décision politique peut atteindre les 10 %. Les nominations aux postes « SES » contractuels sont effectuées en étroite coordination entre le Bureau du personnel de la présidence et la direction de l'organisme concerné ;
- les agents « SC », c'est-à-dire occupant des postes de confiance ou associés à l'élaboration de politiques, dits de la liste C (Schedule C – SC) : cette catégorie englobe plusieurs milliers d'agents nommés sur décision politique à des postes ayant trait à l'élaboration de politiques ou nécessitant une relation de travail étroite et confidentielle avec un responsable ou un autre agent nommé. Les postes « SC » sont désignés par le Bureau de la gestion du personnel (OPM) et pourvus en étroite coordination entre le Bureau du personnel de la présidence et la direction de l'organisme concerné.

28. De l'avis de l'EEG, aux fins du présent rapport, le périmètre des agents considérés comme des PHFE comprend les membres du Cabinet (agents « PAS »), les autres agents nommés par le président (agents « PA ») et la plupart des agents de haut rang nommés sur décision non politique (agents « SES »), sous réserve de leurs attributions et compétences, et pour autant que ces personnes jouent un rôle dans la prise de décisions ou l'élaboration de politiques. Dès le début de l'évaluation, il était évident qu'en plus du président et du vice-président, le rapport couvrirait également des agents de haut rang de l'administration présidentielle (c'est-à-dire, l'administration de la Maison Blanche).

29. S'agissant des agents « SC », autrement dit nommés au titre de la liste C, l'EEG note que s'ils n'entrent pas tous dans la catégorie des PHFE, certains d'entre eux sont susceptibles d'être investis de telles fonctions, conformément à leur grade de rémunération respectif. À cet égard, l'EEG considère que le fait de préciser plus clairement quelles sont les personnes nommées au titre de la liste C qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif serait conforme à l'intérêt légitime du public. Enfin, l'EEG n'assimile ni les agents spéciaux du gouvernement (*Special Government Employees – SGEs*)⁴ ni les membres des comités consultatifs fédéraux

⁴ Personnes exerçant des fonctions fédérales et nommées à un poste d'agent spécial du gouvernement (*Special Government Employee – SGE*) à temps plein. Il peut s'agir d'experts et de consultants nommés par des organismes fédéraux, ainsi que d'autres personnes chargées de fournir d'autres types de services au gouvernement. Les agents spéciaux du gouvernement sont des agents fédéraux qui exercent leurs fonctions pendant au plus 130 jours au cours d'une période de 365 jours et sont assujettis aux lois et règlements en matière d'éthique, mais à des exigences spécifiques en matière de déclaration de situation financière – par exemple, la plupart d'entre eux ne sont pas tenus de déposer une déclaration publique de situation financière.

(*Federal Advisory Committees – FACs*)⁵ établis par le Congrès ou par le président, à des PHFE aux fins du présent rapport.

Vérification des antécédents et déclaration publique

30. Pour être nommé à un poste fédéral, tout candidat doit se soumettre à une enquête sur ses antécédents visant à s'assurer qu'il est « *fiable, digne de confiance, de bonne conduite et de bonne moralité, et loyal à l'égard des États-Unis* ». L'enquête sur les antécédents est menée par le Bureau de la gestion du personnel (OPM) et porte sur les passés professionnel, judiciaire et personnel du candidat, en vue de vérifier sa fiabilité comportementale, son intégrité et son adaptation personnelle. L'évaluation des antécédents vise également à détecter tout fait passé susceptible de mettre en doute la capacité d'un candidat à s'acquitter de ses fonctions futures, y compris toute violation de la législation ou de la réglementation (par exemple, la consommation de drogues illicites, un casier judiciaire non vierge, etc.). Des informations sur les antécédents peuvent parfois être recueillies auprès de tiers qui connaissent le candidat (anciens employeurs et collègues, amis, voisins, etc.).

31. Dans le cas de la nomination des PHFE, en fonction du poste spécifique concerné, les candidats peuvent être invités à remplir un questionnaire SF-85, prévu pour les postes qui doivent bénéficier de la confiance des citoyens, ou un questionnaire SF-86, prévu pour les postes qui ont des implications en matière de sécurité nationale. Ces deux formulaires recueillent des informations destinées à étayer l'enquête et l'évaluation continue pour les postes qui doivent bénéficier de la confiance des citoyens ou engageant la sécurité nationale. Le deuxième formulaire est exigé tant pour les PHFE que pour le personnel militaire, les attributaires de marchés publics et les agents publics de carrière aux fins de l'obtention de l'habilitation de sécurité nécessaire. Ce formulaire prend en compte les établissements d'enseignement supérieur fréquentés au cours des trois dernières années, la liste des emplois occupés au cours des dix dernières années, les liens avec des ressortissants et des gouvernements étrangers, les voyages à l'étranger, la liste des domiciles antérieurs, etc.

32. Les personnes dont la nomination est envisagée par l'administration présidentielle pour un poste au sein du pouvoir exécutif, y compris les membres du Cabinet, qui sont confirmés par le Sénat, sont tenues de remplir plusieurs formulaires, y compris le dépôt d'un rapport de situation financière auprès de leur agence d'origine et le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE). La vérification des antécédents des candidats à une nomination pour la position « PA » est assurée par la Maison Blanche, en coordination avec l'organisme concerné. Dans la pratique, les responsables de l'éthique au sein de l'organisme d'affectation futur se mettent directement en rapport avec le candidat à la nomination pour remplir le formulaire de déclaration de situation financière, procéder à une analyse des conflits d'intérêts éventuels et rédiger un accord d'éthique. Une fois que le président annonce officiellement la nomination d'une personne, cette dernière finalise et transmet sa déclaration à l'organisme d'affectation, qui l'examine et la certifie. En l'absence de conflit d'intérêts non réglé, une copie certifiée de la déclaration de situation financière est alors adressée au Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) et, une fois certifiée par ce dernier également, à la commission sénatoriale compétente. Les SES de carrière et hors carrière déposent également

⁵ Les comités consultatifs fédéraux (FAC) sont établis par le Congrès, le président ou le chef d'un organisme pour rendre un avis indépendant ou fournir au gouvernement fédéral des recommandations politiques, conformément à la loi sur les comités consultatifs fédéraux (*Federal Advisory Committee Act – FACA*) et à ses décrets d'application. Les membres des comités consultatifs fédéraux peuvent être des agents publics à temps plein classiques, des agents spéciaux du gouvernement (SGE) ou des représentants de groupes divers.

des déclarations financières publiques auprès de leur agence d'origine. Ces rapports sont examinés et certifiés par le responsable des questions d'éthique (*Designated Agency Ethics Official - DAEO*) de l'agence d'origine. Comme ces fonctionnaires n'ont pas besoin d'être confirmés par le Sénat ou nommés par le président, leurs rapports ne doivent pas être examinés par l'OGE ou la Maison Blanche.

33. Une fois nommés, les PHFE qui sont tenus de déposer des rapports publics de divulgation financière doivent continuellement divulguer l'achat, la vente ou l'échange de titres (tels que les actions et les obligations) si le montant de la transaction dépasse 1 000 USD⁶ dans les 30 jours suivant la notification de la transaction, mais au plus tard 45 jours après que la transaction a eu lieu. En outre, les PHFE tenus de déposer des rapports publics de divulgation financière doivent inclure dans leurs rapports annuels de divulgation des informations concernant les actifs, les revenus, les cadeaux, les remboursements et les positions extérieures aussi longtemps qu'ils restent en poste. Enfin, ils doivent également déposer un rapport lorsqu'ils quittent leur poste, reprenant les mêmes informations, y compris tout accord ou arrangement concernant un emploi futur. Les PHFE qui entament des négociations ou concluent des accords en vue d'un emploi futur doivent divulguer ces négociations ou accords dans les trois jours suivant leur début et doivent déposer un avis de récusation.

34. L'EEG salue les initiatives prises par les autorités américaines pour procéder à la vérification régulière et approfondie des antécédents de la quasi-totalité des PHFE dans le cadre des formalités de nomination. Toutefois, en ce qui concerne en particulier les personnes nommées par le président, l'EEG observe qu'en vertu de l'article 105(a), titre 3 du Code des États-Unis (*U.S.C.*), le président est habilité à nommer un certain nombre d'agents publics⁷ sans tenir compte des autres dispositions légales qui régissent l'emploi des personnes au service du gouvernement, y compris les dispositions contre le népotisme (à savoir l'article 3110, titre 5, du Code des États-Unis, intitulé « Emploi des membres de la famille ; restrictions » – *Employment of relatives; restrictions*)⁸. Le Bureau du Conseiller juridique (OLC)

⁶ Conformément à l'article 5 U.S.C. § 13104(a)(5)(B).

⁷ En particulier, l'article 105 intitulé « Assistance et services au président » (*Assistance and services for the President*) dispose ce qui suit :

(a)(1) Sous réserve des dispositions 1 du paragraphe (2) du présent alinéa, le président est habilité à nommer les agents de la Maison Blanche et à fixer leur salaire sans tenir compte des autres dispositions légales qui régissent l'emploi ou la rémunération des personnes au service du gouvernement. Les agents ainsi nommés exercent les fonctions officielles déterminées par le président.

(2) Le président est habilité, en vertu du paragraphe (1) du présent alinéa, à nommer et fixer le salaire d'un maximum de :

(A) 25 agents à des taux ne dépassant pas le taux de rémunération de base alors appliqué pour les postes de niveau II du Barème des salaires de l'exécutif fédéral (*Executive Schedule*) tels que définis à l'article 5313, titre 5 ; et, en outre

(B) 25 agents à des taux ne dépassant pas le taux de rémunération de base alors appliqué pour les postes de niveau III du Barème des salaires de l'exécutif fédéral (*Executive Schedule*) tels que définis à l'article 5314, titre 5 ; et, en outre

(C) 50 agents à des taux ne dépassant pas le taux maximum de rémunération de base alors appliqué pour les postes de niveau GS-18 du Barème général (*General Schedule – GS*) tels que définis à l'article 5332, titre 5 ; et, en outre

(D) autant d'autres agents qu'il juge approprié le cas échéant, à des taux ne dépassant pas le taux minimum de rémunération de base actuellement appliqué pour les postes de niveau GS-16 du Barème général (*General Schedule*) tels que définis à l'article 5332, titre 5.

⁸ La loi anti-népotisme (*Anti-Nepotism Statute*) (article 3110, titre 5, U.S.C. intitulé « Emploi de membres de la famille ; restrictions » – *Employment of relatives; restrictions*) interdit à tout agent public de prendre des mesures visant à « nommer, employer, promouvoir, faire avancer ou préconiser la nomination, l'emploi, la promotion ou

a confirmé cette prérogative dans son avis (*Memorandum Opinion*) du 20 janvier 2017⁹. L'EEG n'a malheureusement pas eu l'occasion d'examiner plus avant cette question avec le bureau du personnel de l'administration présidentielle, ni de se faire préciser le nombre et les fonctions des PHFE actuellement nommées en vertu des dispositions susmentionnées. L'EEG attire l'attention sur l'importance que la prérogative présidentielle exclusive de nommer des agents de haut rang à la Maison Blanche soit exercée en tenant dûment compte des garanties en vigueur qui s'appliquent au pouvoir exécutif, notamment en matière d'éthique et d'intégrité, afin d'éviter de potentiellement saper la confiance générale des citoyens dans la fonction exécutive suprême (voir également les paragraphes 91 et 113 ci-après sur les conflits d'intérêts et les restrictions applicables après la cessation des fonctions). **Le GRECO recommande de prendre les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour garantir que les restrictions imposées aux agents publics à propos de l'emploi des membres de leur famille (que ces derniers soient rémunérés ou non) en vertu de la loi relative à la lutte contre le népotisme soient également applicables aux nominations à des postes au sein du cabinet exécutif du président.**

Rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE)

35. Le salaire du président s'élève actuellement à 400 000 USD et celui de la vice-présidente, à 235 100 USD. Pendant son mandat, le président perçoit une indemnité forfaitaire de 50 000 USD par an pour couvrir ses dépenses officielles, et une indemnité de 19 000 USD pour ses frais de représentation. Les autres avantages comprennent le logement à la Maison Blanche, le personnel et l'aide domestiques, l'accès à la résidence de villégiature de Camp David, les déplacements à bord d'aéronefs militaires et de véhicules blindés, une maison pour les invités, une assurance maladie, les pensions et les frais d'obsèques. Le président et les membres de sa famille bénéficient également d'une protection assurée par les services secrets. Le vice-président bénéficie d'un logement, de déplacements à bord d'aéronefs militaires et de véhicules blindés, ainsi que de la protection des services secrets. Les membres du Cabinet et certaines personnes nommées à des postes de haut rang bénéficient de certaines mesures de transport et de sécurité. Toutes les PHFE (ainsi que de nombreux autres agents fédéraux) bénéficient d'une pension en rapport avec leur collaboration avec le gouvernement fédéral.

36. Les salaires des autres PHFE sont fixés comme suit :

- niveau I : membres du Cabinet : 203 500 USD ;
- niveau II : secrétaires adjoints (*Deputy Secretaries*) de départements (*departments*) [NdT : équivalents de ministères], secrétaires de départements militaires (*military departments*) et chefs d'organismes (*agencies*) de première importance : 183 100 USD ;
- niveau III : sous-secrétaires (*Undersecretaries*) de départements et chefs d'organismes d'importance moyenne : 168 400 USD ;

l'avancement à un poste civil dans l'organisme au sein duquel il exerce des fonctions ou sur lequel il exerce une autorité ou un contrôle, toute personne ayant avec lui un lien de parenté. »

⁹ L'affaire concernait la nomination du gendre de l'ancien président des États-Unis à un poste à la Maison Blanche. Le texte intégral de l'avis (*Memorandum Opinion*) du Bureau du conseiller juridique (OLC) est accessible via le lien suivant : <https://www.justice.gov/d9/opinions/attachments/2018/08/06/2017-01-20-anti-nepo-stat-who.pdf>

- niveau IV : secrétaires assistants (*Assistant Secretaries*) et conseillers juridiques en chef (*General Counsels*) de départements, chefs d'organismes d'importance secondaire, membres de certains conseils (*Boards*) et commissions (*Commissions*) : 158 500 USD ;
- niveau V : administrateurs, commissaires, directeurs et membres de conseils, commissions ou unités d'organismes : 148 500 USD.

37. Le salaire annuel brut moyen aux États-Unis en mai 2021 s'élevait à 58 260 USD ; et le salaire moyen d'un agent fédéral de carrière, à 108 538 USD.

Politique anticorruption et d'intégrité

38. Le cadre réglementaire et politique de la lutte contre la corruption des États-Unis consiste en plusieurs lois, règlements et documents d'orientation visant à promouvoir la responsabilité, la transparence et l'intégrité dans le secteur public. On peut mentionner en particulier les lois sur la corruption et les conflits d'intérêts ; les restrictions relatives à l'utilisation des équipements, du temps et des autres ressources de l'administration publique ; les obligations de déclaration de situation financière ; les obligations de formation continue en matière d'éthique ; les services de conseil en matière d'éthique ; et les restrictions applicables après la cessation des fonctions (comme précisé ci-après dans les sections pertinentes du rapport).

39. En décembre 2021, les États-Unis ont publié leur toute première [Stratégie de lutte contre la corruption](#). Celle-ci met particulièrement l'accent sur une meilleure réponse aux menaces de corruption de dimension transnationale, notamment en réduisant la capacité des acteurs de la corruption à utiliser les systèmes financiers national et international pour dissimuler des avoirs et blanchir les produits de la corruption. La Stratégie est axée sur cinq piliers majeurs : i) la modernisation, la coordination et la dotation en ressources des mesures prises par le gouvernement américain pour lutter contre la corruption ; ii) la réduction des flux financiers illicites ; iii) la reddition de comptes des acteurs de la corruption ; iv) la préservation et le renforcement de l'architecture multilatérale de lutte contre la corruption ; ainsi que v) l'amélioration de l'engagement diplomatique et l'optimisation des ressources d'aide à l'étranger pour atteindre le but de la politique de lutte contre la corruption. Les organismes fédéraux sont tenus de rendre compte chaque année au président des progrès accomplis par rapport aux objectifs de la Stratégie. La mise en œuvre de la stratégie est coordonnée par le Conseil national de sécurité et les points focaux des différentes agences, comme le coordinateur du département d'État pour la lutte mondiale contre la corruption (nommé en juillet 2022).

40. De l'avis de l'EEG, la publication de la première stratégie des États-Unis en matière de lutte contre la corruption représente une étape importante dans l'alignement et la coordination des initiatives de pointe déployées par les États-Unis dans le monde pour combattre la corruption. Cela dit, l'EEG relève que la Stratégie est presque totalement axée sur la lutte contre la corruption à l'étranger et qu'elle n'aborde pas les risques de corruption à l'intérieur des États-Unis, comme le confirme la fiche d'information de mars 2023 sur sa mise en œuvre¹⁰. L'EEG estime qu'il serait très bénéfique d'adopter une approche stratégique

¹⁰ FACT SHEET: Implementing the United States Strategy on Countering Corruption: Accomplishments and Renewed Commitment in the Year of Action (fiche d'information sur la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption des États-Unis : réalisations et engagement renouvelé au cours de l'année d'action), accessible via le lien suivant : <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements->

analogue pour lutter contre les risques de corruption et d'atteinte à l'intégrité au plan national. Eu égard en particulier au champ de la présente évaluation, **le GRECO recommande qu'une stratégie globale de lutte contre la corruption soit élaborée pour le pouvoir exécutif, sur la base d'une analyse des risques, en vue de promouvoir l'intégrité des personnes investies de hautes fonctions de l'exécutif, et que cette stratégie soit rendue publique.**

Cadre juridique, principes éthiques et règles de conduite

41. Tous les agents du pouvoir exécutif, y compris les PHFE, sont assujettis à diverses règles en matière d'éthique et de conflits d'intérêts. Un principe fondamental du cadre éthique régissant le pouvoir exécutif fédéral est que « la fonction publique est un bien public » (*public service is a public trust*), article 2635.101, titre 5, du Code des règlements fédéraux (*Code of Federal Regulations – C.F.R.*). Les principales législations et réglementations en matière d'éthique consistent en dispositions légales pénales sur les conflits d'intérêts, dispositions légales civiles et dispositions réglementaires administratives, connues sous le nom de Normes de conduite éthique pour les agents du pouvoir exécutif (*Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*) ou, en forme abrégée, Normes de conduite (*Standards of Conduct*)¹¹. Le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) a publié en janvier 2023 une compilation complète des textes législatifs relatifs à l'éthique¹². Il a également émis des règlements d'application de la loi sur l'éthique dans le gouvernement (*Ethics in Government Act – EGA*) et de certaines législations pénales sur les conflits d'intérêts¹³. Par ailleurs, l'OGE publie des avis consultatifs qui précisent les exigences applicables aux agents publics en matière de droit, de programme et de formation, ainsi que des orientations écrites sur l'interprétation et l'application des lois et règlements en matière d'éthique, des principes d'action applicables à l'ensemble du pouvoir exécutif, et des guides qui précisent la législation sur l'éthique susceptible de servir à la formation en matière d'éthique.

42. Au début de chaque nouvelle administration, le président prend des décrets¹⁴, tel que le récent décret 13989 émis par le président Biden le 20 janvier 2021, qui énonce les exigences et l'engagement en matière d'éthique pour certains agents du pouvoir exécutif, y compris les PHFE à la Maison Blanche. En vertu de ce décret, les agents nommés sur décision politique sont soumis à des restrictions supplémentaires et plus strictes que celles établies pour les

[releases/2023/03/29/fact-sheet-implementing-the-united-states-strategy-on-counteracting-corruption-accomplishments-and-renewed-commitment-in-the-year-of-action/](https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/3D3B3F1EE20BA918852585BA0063A592/$FILE/Compilation%20of%20Federal%20Ethics%20Laws%20(2023).pdf)

¹¹ Les Normes de conduite éthique pour les agents du pouvoir exécutif (*Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*), article 2635, titre 5, du Code des règlements fédéraux (C.F.R.), ont été initialement publiées par l'OGE en 1993, puis mises à jour régulièrement depuis lors.

¹² La compilation des lois fédérales relatives à l'éthique publiée le 1^{er} janvier 2023 est accessible via le lien suivant :

[https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/3D3B3F1EE20BA918852585BA0063A592/\\$FILE/Compilation%20of%20Federal%20Ethics%20Laws%20\(2023\).pdf](https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/3D3B3F1EE20BA918852585BA0063A592/$FILE/Compilation%20of%20Federal%20Ethics%20Laws%20(2023).pdf). L'OGE publie en outre d'autres données publiques sur son site internet, notamment les examens des programmes d'éthique d'organismes, des enquêtes annuelles sur le respect des dispositions par les organismes, etc. Par exemple, il recueille des données sur les programmes d'éthique de chacun des plus de 130 organismes du pouvoir exécutif au moyen de son Questionnaire annuel sur les programmes des organismes (*Annual Agency Program Questionnaire*), ci-après le Questionnaire annuel.

¹³ Tels que l'article 2636, titre 5, du C.F.R., l'article 2640, titre 5, du C.F.R. et l'article 2641, titre 5, du C.F.R.

¹⁴ Les Principes de conduite éthique (*Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees*) ont été publiés pour la première fois par le président George H. W. Bush, à travers le décret 12674 (avril 1989), tel qu'amendé par le décret 12731 (octobre 1990).

fonctionnaires du pouvoir exécutif en général, notamment en ce qui concerne les contacts avec les lobbyistes et le pantouflage.

43. Toutes les personnes nommées sur décision politique contractuelles à temps plein au sein du pouvoir exécutif sont tenues de signer, lors de leur entrée en fonctions dans leur organisme respectif, l'engagement d'éthique, qui énonce des obligations supplémentaires en matière de récusation, des restrictions applicables après la cessation des fonctions et l'interdiction d'accepter des cadeaux offerts par des lobbyistes ou les organisations pratiquant le lobbying. De plus, les agents de haut rang nommés sur décision politique sont assujettis à la législation civile qui régit les restrictions en matière d'activités et d'emplois extérieurs et prévoit diverses sanctions disciplinaires et civiles.

44. L'EEG note avec satisfaction que les États-Unis ont adopté un vaste dispositif de lois, règlements et politiques en vue de promouvoir l'éthique et l'intégrité dans l'ensemble du pouvoir exécutif. De l'avis de l'EEG, l'obligation faite aux PHFE de signer un engagement d'éthique à caractère contractuel pourrait constituer un moyen efficace pour établir un ensemble de dispositions éthiques claires et applicables, allant au-delà de celles définies pour les agents fédéraux en général ; l'EEG considère que ce cadre constitue une bonne pratique.

45. L'EEG relève par ailleurs que tous les agents de haut rang nommés à la Maison Blanche font partie des agents liés – en vertu du décret présidentiel – par un engagement d'éthique, qui comporte des dispositions plus strictes et qui doit être signé par ces agents lors de leur entrée en fonctions. Ces engagements éthiques sont valables jusqu'à ce qu'ils soient annulés (ce qui s'est produit plus d'une fois¹⁵). Du point de vue de l'EEG, sachant que les engagements d'éthique sont clairement de nature à faire progresser les normes d'intégrité pour les agents de haut rang de l'exécutif, leur révocation constitue une occasion manquée. Lorsqu'ils sont abrogés par un président sortant ou assouplis par une nouvelle administration, ces dispositions qui représentaient jusqu'alors un développement prometteur peuvent être perçues par les citoyens comme une tromperie ou une simple mesure cosmétique, ce qui sape leur confiance dans la plus haute instance de l'exécutif. Bien que l'EEG comprenne que la révocation des décrets relève de l'autorité des présidents en vertu de la Constitution, des mesures concrètes sont nécessaires pour garantir que les exigences d'intégrité établies en ce qui concerne les PHFE, y compris par des décrets, soient plus durables. En conséquence, **le GRECO recommande de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les règles d'intégrité et les restrictions établies par les engagements en matière d'éthique à l'égard des personnes chargées de fonctions exécutives supérieures soient rendues permanentes pour ceux qui les ont signées.** À cet égard, on pourrait envisager de codifier les restrictions supplémentaires et des dispositions relatives à l'éthique et aux conflits d'intérêts qui découlent des engagements d'éthique.

Cadre institutionnel

46. Le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE), créé en 1978 en vertu de la loi sur l'éthique dans le gouvernement (EGA) à la suite du scandale du Watergate, veille à la

¹⁵ Le président Donald Trump a révoqué, par le [décret 13983 du 19 janvier 2021](#), les engagements d'éthique de personnes nommées au sein du pouvoir exécutif, tels qu'approuvés par le décret 13770 du 28 janvier 2017. Avant cela, le président Bill Clinton avait révoqué, par le [décret 13184 du 28 décembre 2000](#), le [décret 12834 du 20 janvier 1993](#), qui imposait à des agents de haut rang nommés au sein de son administration des restrictions spéciales applicables après la cessation des fonctions – en fait, ces agents de haut rang et des négociateurs commerciaux avaient été tenus de signer un engagement avant d'accéder à des postes visés.

conformité avec les obligations en matière de déclaration de situation financière et de conflits d'intérêts des agents publics, y compris ceux qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif, dans quelque 140 organismes du pouvoir exécutif. L'OGE dispose d'un effectif d'environ 75 agents à temps plein et gère actuellement un budget annuel de 19 millions d'USD (23 millions d'USD demandés pour 2024). L'OGE a la responsabilité de définir « *les grandes orientations des politiques du pouvoir exécutif dans la prévention des conflits d'intérêts des agents de tout organisme exécutif.* » En particulier, l'OGE est responsable de la promulgation, de la mise à jour et de la fourniture de conseils sur les normes de conduite éthique applicables à plus de 2,7 millions d'agents des organismes du pouvoir exécutif, y compris la Maison Blanche ; dispense un enseignement et une formation aux plus de 5000 responsables de l'éthique dans les organismes fédéraux ; assure le bon fonctionnement d'une application de gestion des déclarations publiques de situation financière ; supervise un système de déclaration de situation financière couvrant plus de 26 000 déclarations publiques et près de 390 000 déclarations confidentielles ; surveille les programmes d'éthique des organismes du pouvoir exécutif et le respect par leurs hauts responsables des lois et règlements applicables en matière d'éthique ; prépare les transitions présidentielles et fournit une assistance au président et au Sénat dans le cadre du processus de nominations présidentielles ; mène des actions de sensibilisation du public, du secteur privé et des organisations non gouvernementales ; et met les documents relatifs à l'éthique à la disposition du public.

47. L'OGE est dirigé par un directeur, nommé par le président avec l'accord du Sénat pour un mandat de cinq ans, et qui peut être révoqué à la discrétion du président avec l'accord du Sénat. Le directeur de l'OGE définit les grandes orientations des politiques du pouvoir exécutif dans la prévention des conflits d'intérêts des agents de tout organisme exécutif. Le directeur de l'OGE élabore les règlements et les dispositions relatifs aux conflits d'intérêts et à l'éthique au sein du pouvoir exécutif, y compris les règlements et les dispositions qui établissent les procédures de dépôt, d'examen et de publication des déclarations de situation financière des agents du pouvoir exécutif ; élabore les règlements et les dispositions relatifs à l'identification et à la résolution des conflits d'intérêts ; et contrôle le respect des obligations de déclaration de situation financière par les agents du pouvoir exécutif, ainsi que par les agents des organismes exécutifs chargés de recevoir, d'examiner et de publier les déclarations de situation financière.

48. Conformément à son Plan stratégique pour la période 2022-2026, la priorité de l'OGE est de s'attaquer aux risques connus ou possibles au plan de l'éthique. Le programme d'éthique étant décentralisé, l'évaluation des risques en matière d'éthique et de corruption dans les différents organismes fédéraux incombe aux responsables de l'éthique respectifs de ces organismes. Pour les aider dans cette tâche, l'OGE fournit une formation et des outils d'assistance à la demande lors de la mise en place de procédures, de communications et de formations supplémentaires¹⁶.

49. Au-delà de la surveillance générale assurée par l'OGE, chaque organisme fédéral nomme un responsable des questions d'éthique (*Designated Agency Ethics Official – DAEO*), qui est chargé de superviser le programme d'éthique au sein de l'organisme en question. Le responsable des questions d'éthique, qui agit directement ou par le truchement d'autres agents, doit avoir démontré qu'il possède les connaissances, compétences et aptitudes nécessaires pour gérer un programme important à l'échelle d'un organisme, pour comprendre

¹⁶ Par exemple, l'OGE a créé un certain nombre d'outils afin d'identifier les opérations à risque pour lesquelles une formation renforcée ou adaptée serait bénéfique, notamment un questionnaire sur les risques, un modèle de niveau de maturité et des formulaires types d'évaluation du retour d'information.

et appliquer les exigences juridiques pertinentes et pour susciter une attitude favorable à la création et à la pérennisation d'une culture de l'éthique au sein de l'organisme. De plus, le responsable des questions d'éthique (DAEO) doit veiller à ce que tous les agents qui exercent une mission ayant trait à l'éthique soient dûment qualifiés et formés. Outre le DAEO, chaque agence emploie également le personnel éthique supplémentaire nécessaire pour garantir que les responsabilités du programme d'éthique confiées à l'agence sont exercées de manière efficace et efficiente. En conséquence, plus de 5 000 employés sont chargés du programme d'éthique dans l'ensemble des agences du pouvoir exécutif.

50. D'autres instances chargées de contrôler le respect des obligations et de sanctionner les manquements, ainsi que de procéder à un audit des organismes du pouvoir exécutif ont également été instituées. Il s'agit, par exemple, des inspecteurs généraux (*Inspectors General – IGs*), de la Section de l'intégrité publique (*Public Integrity Section – PIS*), du Bureau de la responsabilité professionnelle (*Office of Professional Responsibility – OPR*), du Bureau de contrôle des comptes publics (*Government Accountability Office – GAO*), etc. Par ailleurs, il existe des organismes qui se concentrent sur l'intégrité institutionnelle au sein des organismes du pouvoir exécutif, notamment le Conseil de protection des systèmes fondés sur le mérite (*Merit Systems Protection Board – MSPB*), qui intervient dans l'administration fédérale, le Bureau de la politique fédérale des marchés publics (*Office of Federal Procurement Policy – OFPP*), qui veille au respect de la concurrence dans la passation des marchés publics, le département de la Justice (*Department of Justice – DOJ*) et le Bureau du Conseiller juridique spécial (*Office of Special Counsel – OSC*), qui veille à la mise en application des dispositions pénales, civiles et administratives. Bien que toutes les agences du pouvoir exécutif ne disposent pas d'un inspecteur général, toutes les agences sont chargées d'enquêter sur les violations potentielles de l'éthique et doivent renvoyer toute violation criminelle potentielle au ministère de la Justice.

51. L'EEG note qu'un cadre institutionnel solide a été mis en place pour garantir le respect de l'éthique et de l'intégrité au sein du pouvoir exécutif. L'EEG note aussi que le bureau de la Maison Blanche dispose d'un DAEO et d'un DAEO suppléant. L'EEG n'a pas eu l'occasion d'obtenir des éclaircissements sur le mandat et le mode de fonctionnement de cet agent, ni sur le périmètre des PHFE relevant de sa compétence (voir les paragraphes 34 ci-dessus). En outre, diverses composantes du bureau exécutif du président disposent également d'un DAEO et d'un DAEO suppléant, et de nombreux employés de la Maison Blanche sont soumis aux lois pénales sur les conflits d'intérêts, aux lois civiles sur l'éthique et aux normes de conduite éthique. Enfin, l'EEG relève de plus qu'il n'existe pas d'inspecteur général à la Maison Blanche.

Sensibilisation, formation et conseils

52. L'OGE s'efforce de sensibiliser le public aux normes et aux mécanismes mis en place aux fins de la reddition de comptes des agents publics, et ce de diverses manières. Premièrement, l'OGE met à la disposition du public un large éventail d'informations sur l'éthique (voir le paragraphe 41 plus haut) pour faciliter l'examen critique des agents de haut rang par l'opinion publique. Deuxièmement, l'OGE donne accès aux déclarations publiques de situation financière, aux accords d'éthique et aux certifications de conformité. Troisièmement, l'OGE publie la correspondance adressée aux organismes, ainsi que les réponses aux questions du Congrès sur la responsabilité des organismes et des agents en cas de problèmes d'éthique. Enfin, l'OGE publie régulièrement des orientations, en interprétant et précisant les règles d'éthique au moyen de divers avis, de rapports de surveillance

concernant chaque organisme du pouvoir exécutif et le programme d'éthique du pouvoir exécutif dans son ensemble, ainsi que des données sur la conformité.

53. Pour ce qui est de la formation, l'OGE exige depuis 1981 que tous les organismes du pouvoir exécutif mettent en place, pour leurs agents, des programmes performants d'éducation à l'éthique et à l'intégrité comprenant au minimum une orientation initiale en matière d'éthique pour tous les agents axée sur les lois et règlements en matière d'éthique (y compris les questions de conflits d'intérêts, d'impartialité, d'abus de pouvoir et de cadeaux), déterminés par les responsables des questions d'éthique (DAEO) respectifs, ainsi qu'une formation annuelle à l'éthique pour certaines catégories d'agents occupant des postes sensibles. Suite à l'adoption en 1992 de Quatorze principes généraux de conduite éthique (*14 General Principles of Ethical Conduct*), l'OGE a mis en œuvre des mesures réglementaires pour s'assurer que les organismes dispensent à leurs agents une éducation à l'éthique uniforme, et ce dans le cadre d'une réglementation relative à la gestion du programme d'éthique à l'échelle du pouvoir exécutif. Une vaste bibliothèque de ressources de formation à l'éthique est mise à la disposition de tous les agents fédéraux par le biais de l'Institut de l'éthique gouvernementale (*Institute for Ethics in Government – IEG*) de l'OGE, qui produit du matériel de formation vidéo à la législation et aux responsabilités en matière d'éthique. Bien que ces formations soient principalement conçues pour les responsables de l'éthique, elles sont également accessibles au public. L'EEG note que les données collectées par l'OGE concernant le nombre de fonctionnaires ayant reçu une formation ne sont pas ventilées. Il n'est donc pas possible d'indiquer le nombre de PHFE qui ont suivi une formation sur l'éthique et l'intégrité. Certaines des questions relatives à la formation du questionnaire annuel¹⁷ de l'OGE couvrent des informations sur les "dirigeants d'agence", qui incluraient la plupart des PHFE.

54. Dans les trois mois suivant leur entrée en fonctions, tous les agents du pouvoir exécutif doivent recevoir des instructions sur la législation et la réglementation en matière d'éthique, y compris un résumé des Normes de conduite, les normes propres à l'organisme concerné et les coordonnées de l'instance en charge de l'éthique pour cet organisme. De plus, les agents « PAS » (*nommés par le président, confirmés par le Sénat*) sont tenus de suivre une séance d'information sur l'éthique « en direct » (en présentiel ou en ligne) dans les 15 jours suivant leur entrée en fonctions. Les organismes doivent consigner le nombre de ces agents « PAS » tenus de suivre une séance d'information sur l'éthique et le nombre de ceux d'entre eux qui l'ont effectivement fait dans le délai imparti. Les séances d'information individuelles relatives à l'éthique portent sur les obligations de base de la personne nommée en matière de récusation et les mécanismes de récusation, sur les engagements pris dans l'accord d'éthique de la personne nommée et sur les conflits d'intérêts susceptibles de résulter de tout intérêt financier acquis après la déclaration de situation financière de la personne en passe d'être nommée. De plus, tous les agents fédéraux occupant des postes à risque doivent suivre une formation annuelle en matière d'éthique, dispensée par des moyens électroniques écrits ou oraux interactifs. Il peut être demandé aux autres agents de suivre une formation complémentaire, déterminée en fonction du type de poste qu'ils occupent, sur une base annuelle¹⁸.

¹⁷ À titre d'exemple, les autorités se réfèrent aux réponses au questionnaire annuel fournies par différentes agences fédérales (par exemple, le Département d'État, le Département de la Justice, le Bureau de la Maison Blanche), dont la partie 5 du questionnaire contient des informations sur l'éducation et la formation dispensées. Ces documents sont publics et peuvent être consultés sur le site web de l'OGE.

¹⁸ Cette formation peut prendre la forme de présentations interactives sur des sujets que le responsable des questions d'éthique (DAEO) juge pertinents, mais doit aborder les conflits d'intérêts financiers, l'impartialité,

55. En ce qui concerne les avis et conseils, chaque organisme est tenu par l'OGCE d'en offrir à ses agents, sachant que les responsables de l'éthique des organismes ont une connaissance directe des responsabilités des agents et des programmes d'éthique mis en œuvre par l'organisme concerné. Le responsable des questions d'éthique (DAEO) ou une autre personne référente désignée est censé répondre aux questions des agents sur les conflits d'intérêts potentiels, l'application des dispositions des Normes de conduite, la législation civile sur l'éthique ou la législation pénale sur les conflits d'intérêts.

56. La réglementation de l'OGCE impose aux agents d'obtenir un accord préalable avant d'effectuer certains actes présentant un risque accru¹⁹ de conflit d'intérêts. Tous les PHFE peuvent bénéficier d'avis et de conseils, généralement sur demande. Toutefois, dans certaines circonstances, les règlements de l'OGCE et les lois pénales exigent l'approbation préalable d'un responsable de l'éthique avant qu'un employé, y compris un PHFE, n'entreprenne une action. Par exemple, l'emploi à l'extérieur, l'autorisation de déroger à certaines lois sur les conflits d'intérêts, le cas échéant, ou l'acceptation de certains cadeaux nécessiteraient une approbation préalable de l'agence.

57. L'OGCE a mis en place une clause protectrice en vertu de laquelle aucune mesure disciplinaire ne peut être prise à l'encontre d'un agent, y compris un PHFE, qui « *effectue un acte en se fiant de bonne foi à l'avis d'un responsable de l'éthique de son organisme, sous réserve que l'agent, en sollicitant cet avis, ait pleinement fait état de toutes les circonstances pertinentes.* » Bien que cette disposition n'exonère pas la responsabilité en cas d'infraction pénale à la législation sur les conflits d'intérêts, le département de la Justice (DOJ) prend dûment en considération, lorsqu'il détermine s'il y a lieu de poursuivre un agent pour infraction à la législation pénale civile, le fait que cet agent ait demandé et suivi les conseils d'un responsable de l'éthique. Sur demande, l'OGCE fournit des services consultatifs sur les questions d'éthique aux responsables de l'éthique des organismes fédéraux par le biais de son programme *Desk Officer*, ce qui peut comprendre des orientations sur l'interprétation et l'application des lois et règlements en matière d'éthique et des orientations politiques applicables à l'ensemble du pouvoir exécutif.

58. Chaque organisme fédéral doit mettre en place un programme visant à fournir, aux agents potentiels, actuels et anciens, des avis et des conseils sur la législation et la réglementation en matière d'éthique et sur leur application à des activités spécifiques. Les agents sont encouragés à demander l'avis du responsable des questions d'éthique (DAEO) de leur organisme et, dans certains cas, sont tenus d'obtenir l'autorisation préalable d'une personne désignée par l'organisme avant d'exercer certaines activités. La manière dont les organismes mettent en œuvre cet élément du programme varie en fonction de la taille, de la structure et de la mission de l'organisme concerné, ainsi que d'autres facteurs. Par conséquent, l'OGCE a cherché à mieux comprendre comment les organismes intégraient les avis et les conseils en matière d'éthique dans leurs activités courantes, en organisant un appel

l'abus de pouvoir et les cadeaux. En outre, les organismes sont autorisés à mettre en place des exigences supplémentaires en matière d'éducation à l'éthique, s'ils le jugent nécessaire et conformément à l'évaluation des risques qui leur est propre.

¹⁹ Par exemple, les agents ont besoin d'une autorisation préalable pour assister gratuitement à un événement privé lorsqu'ils sont dispensés de droits d'entrée en raison de leurs fonctions officielles ou par une personne qualifiée de « source interdite ». De même, ils ont besoin d'une autorisation préalable pour recevoir certaines récompenses, intervenir en qualité de témoin expert dans un litige impliquant les États-Unis ou se livrer à certaines activités d'enseignement, de prise de parole ou de rédaction.

à données en 2019. Le rapport de l’OGE résultant de cet appel à données fait la synthèse des pratiques les plus courantes des organismes, ainsi que de certaines pratiques spécifiques à des organismes. Il ressort du rapport sommaire relatif au Questionnaire annuel 2021 sur le programme d’éthique des organismes²⁰ que les agents ont le plus souvent sollicité des orientations en matière d’éthique sur : 1) les emplois ou les activités extérieurs, 2) la déclaration de situation financière et 3) l’acceptation de cadeaux.

59. L’EEG note avec satisfaction l’existence de mécanismes de large portée destinés à dispenser une formation initiale et continue et des avis en matière d’éthique et d’intégrité aux agents occupant différents postes au sein du pouvoir exécutif. L’EEG a été informée que les PHFE reçoivent elles aussi une formation sur ces questions, même si des statistiques ne sont actuellement pas collectées sur ce point. Au cours de la visite sur place, l’EEG a aussi été informée que des moyens supplémentaires sont nécessaires pour faire en sorte que la plupart des agents de haut rang reçoivent systématiquement une formation à l’intégrité en cours d’emploi. L’EEG encourage les autorités à poursuivre leur réflexion à cet effet.

Transparence et surveillance des activités exécutives du gouvernement central

Accès à l’information

60. L’accès à l’information publique est principalement régi par la loi sur la liberté de l’information (*Freedom of Information Act – FOIA*) de 1966, telle que modifiée, qui institue un droit d’accès du public aux informations du gouvernement fédéral²¹. La loi sur la liberté de l’information (article (a)1) impose aux organismes fédéraux de communiquer de manière proactive des informations clés telles que les descriptions de l’organisation, des fonctions et des règles de procédure de l’organisme, les dispositions fondamentales de l’organisme et les déclarations de politique générale de l’organisme. Cette loi exige également que d’autres types de documents soient systématiquement « *accessibles au public pour consultation dans un format électronique* » (sur le site internet de l’organisme concerné). En outre, la loi sur la liberté de l’information reconnaît à toute personne le droit d’accéder aux documents visés d’un organisme fédéral, droit que cette personne peut faire valoir devant un tribunal. À cet égard, le cinquième Plan d’action national des États-Unis pour un gouvernement ouvert (*Fifth U.S. Open Government National Action Plan*)²², lancé en décembre 2022, vise, entre autres, à améliorer l’accès aux données, à la recherche et aux informations du gouvernement, à lutter contre la corruption et à garantir l’intégrité du gouvernement et sa responsabilité vis-à-vis du public. Ce plan d’action devrait donner un nouvel élan à l’amélioration de la transparence du gouvernement fédéral et, partant, au renforcement de la responsabilité.

61. Les informations qui ne sont pas couvertes par l’obligation de communication proactive peuvent être sollicitées auprès des organismes fédéraux conformément aux dispositions publiées par ces derniers. Une demande d’information doit contenir une

²⁰ L’ensemble des rapports sommaires relatifs aux Questionnaires annuels (*Annual Questionnaire Summary Reports*) de l’OGE sont accessibles via le lien suivant : https://www.oge.gov/web/oge.nsf/accessdocs_summary-reports.

²¹ La Cour suprême des États-Unis a souligné à plusieurs reprises que le principe fondamental de l’accès du public aux documents du gouvernement est l’essence de la loi sur la liberté de l’information (voir affaire *John Doe Agency v. John Doe Corp.*, 493 U.S. 146, 150 (1989)).

²² Le texte complet du cinquième Plan d’action national pour un gouvernement ouvert des États-Unis (*Fifth Open Government National Action Plan*) est accessible via le lien suivant : <https://open.usa.gov/assets/files/NAP5-fifth-open-government-national-action-plan.pdf>.

description raisonnable de l'information recherchée, et l'organisme saisi d'une telle demande doit mettre les documents « rapidement à disposition », à moins que tout ou partie de l'information demandée ne soit exemptée de l'obligation de communication. Le délai légal de traitement des demandes d'information est généralement de 20 jours ouvrables. Toutefois, dans le cas des certaines demandes complexes, et si des circonstances spécifiques sont réunies, ce délai peut être prolongé²³. Le portail national consacré à la loi sur la liberté de l'information (FOIA) récemment mis en ligne²⁴, qui prend en compte l'ensemble du gouvernement et est géré par le département de la Justice (DOJ), a simplifié la procédure en permettant au public d'adresser une demande d'information à n'importe quel organisme fédéral à partir d'un seul et même site internet.

62. La loi sur la liberté de l'information prévoit neuf exemptions (section (b), articles (1) à (9)), qui permettent de ne pas communiquer ou de communiquer partiellement les informations demandées, comme suit : 1. informations classées aux fins de la protection de la sécurité nationale ; 2. informations concernant uniquement les dispositions et les pratiques internes d'un organisme dans le domaine du personnel ; 3. informations dont la communication est interdite par une autre loi fédérale ; 4. secrets commerciaux ou informations commerciales ou financières confidentielles ou privilégiées ; 5. communications privilégiées au sein d'un organisme ou entre organismes, y compris celles qui sont protégées par la loi : i) confidentialité du processus de délibération (à condition que les documents aient été créés moins de 25 ans avant la date à laquelle ils sont demandés) ; ii) confidentialité des pièces et documents établis par l'avocat en vue d'une instance ; iii) confidentialité des communications entre l'avocat et le client ; 6. informations qui, si elles étaient communiquées, porteraient une atteinte manifestement injustifiée à la vie privée d'un individu ; 7. informations compilées à des fins répressives : 7(A). dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elles entravent une procédure répressive en cours ; 7(B). qui priveraient une personne de son droit à un procès équitable ou à un jugement impartial ; 7(C). dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elles portent une atteinte excessive à la vie privée ; 7(D). dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elles révèlent l'identité d'une source confidentielle (cette exemption protège également les informations fournies par certaines sources confidentielles et, dans certaines circonstances, toutes les informations fournies par une source confidentielle) ; 7(E). qui dévoileraient des techniques et des procédures d'enquête ou de poursuites répressives, ou dévoileraient des lignes directrices pour des enquêtes ou des poursuites répressives, dès lors que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que cette communication risque d'entraîner un contournement de la loi ; 7(F). dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elles mettent en danger la vie ou la sécurité physique d'une personne ; 8. qui ont trait à la surveillance d'institutions financières ; 9. qui ont trait aux données géologiques de puits.

²³ Selon le guide du département de la Justice sur la loi sur la liberté de l'information, aux termes de celle-ci, un organisme peut prolonger le délai de réponse fixé à vingt jours dans des « circonstances exceptionnelles ». Il y a circonstances exceptionnelles lorsque : i) l'organisme doit collecter les documents pertinents auprès de différentes sources ; ii) la demande porte sur une quantité considérable de documents qui doivent être localisés, rassemblés et examinés ; ou iii) l'organisme doit consulter un autre organisme fédéral ou d'autres organismes relevant du département de la Justice (DOJ) ayant un intérêt substantiel à l'égard de l'information pertinente.

²⁴ Accessible à l'adresse : www.FOIA.gov. Ce site permet au public de s'informer au sujet de la loi sur la liberté de l'information (FOIA), de consulter des documents déjà accessibles au public, d'examiner des données relatives à la loi en question et d'obtenir des informations détaillées sur chaque organisme concerné. Le public peut facilement accéder au guide de référence relatif à la loi sur la liberté de l'information (*FOIA Reference Guide*) de chaque organisme, qui décrit les modalités du dépôt d'une demande auprès de l'organisme en question, et accéder à la réglementation de chaque organisme concernant cette loi.

63. Le Bureau de la politique de l'information (*Office of Information Policy – OIP*) veille à ce que les organismes respectent la loi sur la liberté de l'information et les encourage à accomplir leur mission de bien informer les citoyens. Il est chargé d'élaborer des orientations politiques à l'échelle du gouvernement sur tous les aspects de l'exécution de la loi sur la liberté d'information (FOIA) et dispense des conseils juridiques et des formations aux personnels des organismes. Pour aider les organismes à comprendre les exigences fondamentales et procédurales de la loi sur la liberté de l'information, le Bureau de la politique de l'information (OIP) publie et met régulièrement à jour le Guide du département de la Justice relatif à la loi sur la liberté de l'information²⁵ (*Department of Justice Freedom of Information Act Reference Guide*), qui aborde tous les aspects de la loi sur la liberté de l'information. En outre, l'OIP met à la disposition des organismes un éventail d'autres ressources afin de les guider dans la mise en œuvre de la loi. Tous les organismes sont tenus par la loi de rendre compte chaque année au département de la Justice (DOJ) de leur conformité avec la loi sur la liberté de l'information, en lui communiquant leur rapport annuel relatif à la loi sur la liberté de l'information (*Annual FOIA Report*), ainsi que leur rapport du responsable en chef pour la loi sur la liberté de l'information (*Chief FOIA Officer Report*)²⁶. Les rapports annuels contiennent des informations sur les demandes reçues, traitées et clôturées, y compris des statistiques détaillées, telles que le nombre de fois où les neuf exemptions de la loi sur la liberté d'information ont été appliquées au cours de la période couverte. Il ressort des statistiques qu'au cours de l'année 2022, les organismes fédéraux ont reçu plus de 900 000 demandes d'information et en ont traité plus de 800 000. Outre l'OIP, le Bureau des services d'information du gouvernement des Archives nationales et de l'Administration des archives (OGIS) fournit également aux demandeurs des services de médiation et examine les politiques, les procédures et le respect de la FOIA par les agences afin d'identifier les méthodes d'amélioration.

64. Par ailleurs, le Bureau de la politique de l'information (OIP) dispense une formation annuelle à quelque 6 000 personnes chargées de traiter les demandes d'information, employées dans 120 organismes fédéraux. Son objectif est de former au moins 90 % de l'ensemble des personnels concernés au traitement des demandes d'information à tout moment.

65. L'EEG prend note des droits étendus qu'accorde la loi sur la liberté de l'information (*Freedom of Information Act – FOIA*) en matière d'accès aux documents gouvernementaux. Les dérogations prévues par la loi semblent raisonnables. Une entité gouvernementale, à savoir le Bureau de la politique de l'information (OIP), est spécialement chargée de surveiller la mise en œuvre de cette loi par les organismes publics. Lors de sa visite sur place, l'EEG a eu connaissance d'un certain nombre de difficultés liées à la mise en œuvre effective de la loi, notamment le fait que les pratiques varient en fonction de l'appréciation et de la bienveillance de l'organisme qui répond, des ressources dont il dispose et de l'impact d'un éventuel arriéré de travail. Pour ce qui est de la clarté et de la rapidité de la communication des informations, l'EEG a eu écho de cas, guère justifiés, de rejets de demande d'information fondés sur une interprétation large des exemptions, et aussi de cas de réponses non reçues dans le délai prescrit. Les représentants des médias ont souligné que la transparence de plusieurs organismes fédéraux, ainsi que de la Maison Blanche, a eu tendance à diminuer ces dernières années.

²⁵ Accessible via le lien suivant : <https://www.justice.gov/oip/department-justice-freedom-information-act-reference-guide>.

²⁶ Les deux types de rapports sont accessibles via le lien suivant : <https://www.justice.gov/oip/reports-1>.

66. Le Bureau de contrôle des comptes publics des États-Unis (*U.S. Government Accountability Office – GAO*) a analysé les pratiques de mise en œuvre de la loi sur la liberté de l'information (FOIA) et a formulé des recommandations à cet égard, que les organismes fédéraux concernés sont en train de mettre en application²⁷. En outre, l'EEG salue les initiatives prises par le Bureau de la politique de l'information (OIP) pour améliorer la rapidité et la cohérence du traitement des demandes au titre de la loi sur la liberté de l'information. Malgré ces efforts, l'arriéré de demandes non abouties reste excessivement élevé (plus de 206 000 demandes non traitées pour l'ensemble du pouvoir exécutif, selon le rapport annuel de 2022). Les retards importants de réponse aux demandes faites au titre de la loi sur la liberté de l'information réduisent la valeur des informations communiquées en fin de compte et sont de nature à dissuader les demandes futures.

67. En outre, l'EEG note également que les exigences de publication en vertu de la FOIA ne s'appliquent pas de la même manière au président en exercice ou au personnel qui conseille et assiste le président. L'accès aux documents des anciens présidents et de leur personnel respectif est régi par la loi sur les documents présidentiels (*Presidential Records Act – PRA*) de 1978. Celle-ci permet au public d'accéder, avec certaines restrictions, aux informations archivées des anciens présidents et vice-présidents, la garde et la gestion est assurée par l'Administration nationale des archives et des documents (*National Archives and Records Administration – NARA*). L'EEG a appris que si une partie intéressée souhaite obtenir des informations sur les activités du président en exercice ou de l'administration présidentielle en place, la seule voie possible en vertu de la loi sur la liberté de l'information (FOIA) serait de soumettre une demande d'information à un tiers organisme fédéral qui porte sur les rapports entretenus par ce dernier avec la Maison Blanche sur un sujet d'intérêt donné. De l'avis de l'EEG, cela limite considérablement l'accès à l'information de la Maison Blanche et la transparence de cet organisme.

68. Eu égard aux considérations qui précèdent, **le GRECO recommande que i) des mesures soient prises pour réduire fortement le volume des demandes toujours en suspens déposées au titre de la loi sur la liberté de l'information ; ii) des dispositions pratiques soient prises pour faciliter l'accès à l'information publique relative à l'administration de la Maison Blanche.**

Transparence du processus législatif

69. Le pouvoir législatif aux États-Unis est dévolu au Congrès. Les organismes du pouvoir exécutif édictent une réglementation juridiquement contraignante, mais uniquement dans les limites fixées par les lois adoptées par le Congrès. Ces organismes peuvent soumettre des projets de loi au Congrès ; toutefois, l'examen et l'adoption de ces textes sont du ressort du Congrès. Une fois que des projets de loi sont présentés au Congrès, ils sont rendus publics conformément aux procédures établies. Le GRECO a évalué la transparence du processus législatif au Congrès dans le cadre de son Quatrième Cycle d'Évaluation²⁸ des États-Unis.

²⁷ Voir à ce sujet, par exemple, le dernier rapport du Bureau de contrôle des comptes publics (GAO) intitulé : [Freedom of Information Act, Actions Needed to Improve Agency Compliance with Proactive Disclosure Requirements \(2021\)](#).

²⁸ Voir les paragraphes 23 à 33 du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur les États-Unis (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f8>). Notamment, le GRECO avait recommandé « d'envisager d'accroître la transparence du processus pré-

70. La loi relative à la procédure administrative (*Administrative Procedure Act – APA*) (articles 551 et suivants, titre 5, U.S.C.) régit le processus d'élaboration et d'édiction de règlements par les organismes fédéraux. Cette loi impose aux organismes de publier les projets de réglementation et la réglementation finalement adoptée au Registre fédéral (*Federal Register*), tout en offrant au public la possibilité de formuler des commentaires sur les projets de réglementation. Plus encore, l'article 553 (b) de la loi relative à la procédure administrative (APA) exige que toute publication des projets de réglementation mentionne la date, le lieu et la nature de la procédure publique d'élaboration de la réglementation ; les dispositions législatives en vertu desquelles est élaboré le projet de réglementation ; ainsi que, soit les termes ou l'essentiel du projet de réglementation, soit une description des sujets et des questions en jeu.

71. Cette loi impose par ailleurs à l'article 553 (c) aux organismes d'offrir aux personnes intéressées la possibilité de participer à l'élaboration de la réglementation en soumettant par écrit des données, points de vue ou arguments, avec ou sans la possibilité de les présenter oralement. En outre, la loi fait obligation aux organismes de donner à toute personne intéressée le droit de demander l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une réglementation²⁹. Au cours de la phase de notification publique et de commentaires, des observations peuvent être présentées³⁰ sur toute partie de la réglementation proposée, et, à la fin de cette phase, l'organisme doit présenter son raisonnement et ses conclusions dans le dossier d'élaboration de la réglementation. Depuis quelques années, la plupart des organismes préfèrent recevoir les commentaires par voie électronique, afin que les contributions sur les propositions de réglementation ou autres documents soient facilement accessibles au public³¹. La réglementation proposée et les commentaires publics reçus à son sujet forment le socle de la réglementation définitive.

72. La loi relative à la procédure administrative (APA) exige à l'article 553 (d), que la date d'entrée en vigueur de la réglementation soit différée de 30 jours en général, sauf dans les cas suivants : 1) réglementation de fond qui accorde ou reconnaît une dérogation ou assouplit une restriction ; 2) réglementation interprétative et déclaration de politique ; ou 3) autres cas prévus par l'organisme pour un motif valable mentionné.

législatif menant à la présentation des nouveaux projets de loi au Congrès ». Selon le Deuxième Rapport de Conformité sur les États-Unis (<https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/1680a20c28>), adopté par le GRECO le 25 mars 2021, cette recommandation a été traitée de manière satisfaisante.

²⁹ Si un organisme reçoit une demande de réglementation (*Petition for Rulemaking*) déposée par un citoyen, il peut décider de faire part de cette demande dans le Registre fédéral (*Federal Register*) et d'accepter les commentaires du public sur la question. Les personnes ou les groupes intéressés peuvent réagir à la notification préalable (*Advance Notice*) en présentant des commentaires visant à développer et à améliorer le projet de proposition ou en recommandant de ne pas adopter les dispositions envisagées. Certains organismes élaborent des propositions de réglementation par le biais d'une procédure négociée, dans le cadre de laquelle ils invitent des membres de groupes intéressés à des rencontres dans le but de parvenir à un consensus sur les termes de la réglementation proposée.

³⁰ Les commentaires peuvent être reçus de différentes manières, telles que la communication écrite en ligne et l'audition publique, y compris par le biais de webémissions et de sessions interactives sur internet.

³¹ Des informations pratiques sur l'utilisation du portail fédéral consacré à l'élaboration de la réglementation en ligne, notamment la présentation de commentaires, sont disponibles sur le site internet suivant : <https://www.regulations.gov/>.

73. Les organismes fédéraux sont également tenus de publier un Plan de réglementation (*Regulatory Plan*) une fois par an à l'automne et un Programme d'actions de réglementation et de déréglementation (*Agenda of Regulatory and Deregulatory Actions*) au printemps et à l'automne, conjointement appelés le programme unifié (*Unified Agenda*), afin d'annoncer les prochaines activités en matière de réglementation et d'informer le public sur les actions réglementaires en cours ou achevées. Les organismes publient la plupart de leurs plans de réglementation dans le Registre fédéral³². L'EEG note avec satisfaction la diversité des moyens prévus pour permettre au public de participer aux consultations relatives à l'élaboration de la réglementation par les organismes fédéraux.

Tiers et lobbyistes

74. L'activité de lobbying est très présente au sein des pouvoirs législatif et exécutif aux États-Unis. Elle est régie par une législation bien développée, notamment la loi sur la déclaration des activités de lobbying (*Lobbying Disclosure Act – LDA*), la loi sur l'enregistrement des agents étrangers (*Foreign Agents Registration Act – FARA*) et d'autres lois imposant des obligations de déclaration aux lobbyistes et des restrictions aux agents publics en matière d'interaction avec les lobbyistes.

75. En particulier, la loi sur la déclaration des activités de lobbying (LDA) impose à l'article 1603, titre 2, U.S.C., à tout cabinet de lobbying de se faire enregistrer dans les 45 jours suivant la conclusion d'un contrat de lobbying et de déposer par la suite des rapports financiers et d'activité périodiques. Cette loi (article 1602(10), titre 2, U.S.C.) définit le « lobbyiste » comme suit : « *toute personne 1) qui est employée ou dont les services sont retenus par un client moyennant une compensation financière ou autre, 2) dont les services portent sur plus d'un contact de lobbying et 3) dont les activités de lobbying représentent pour ce client 20 % ou plus de son temps de travail au cours d'une période de trois mois.* » La loi (article 1602(9), titre 2, U.S.C.) définit le cabinet de lobbying comme suit : « *une personne ou une entité qui compte un ou plusieurs employés exerçant des activités de lobbying pour le compte d'un client autre que cette personne ou entité. Le terme inclut également un travailleur indépendant exerçant des activités de lobbying.* » La loi sur la déclaration des activités de lobbying (LDA) s'applique également à tous les agents du Bureau exécutif du président, les autres hauts dirigeants du pouvoir exécutif tels que définis par cette loi et les personnes nommées sur décision politique au titre de la « liste C » (*Schedule C*), ainsi que les hauts dirigeants militaires et les membres du Congrès.

76. Toute personne qui relève de la définition du « lobbyiste » doit déposer un rapport d'activité trimestriel³³ (en janvier, avril, juillet et octobre), ainsi qu'un rapport semestriel sur

³² Les programmes unifiés (*Unified Agendas*) sont accessibles au public sur le site internet suivant : <https://www.reginfo.gov/public/do/eAgendaMain>.

³³ Les rapports d'activité des lobbyistes doivent contenir les informations suivantes : i) pour chaque question générale sur laquelle l'organisation exerce des activités de lobbying, une liste des questions spécifiques sur lesquelles les lobbyistes sont en train d'intervenir. Cette liste doit comprendre les numéros des projets de loi et la mention des actes spécifiques du pouvoir exécutif « dans toute la mesure du possible » ; ii) une liste des chambres du Congrès (Sénat et Chambre des représentants) et des organismes fédéraux contactés par tout employé intervenant en qualité de lobbyiste ; iii) les noms des employés qui sont intervenus en qualité de lobbyistes au cours de la période semestrielle ; iv) une déclaration des intérêts de toute entité étrangère mentionnée dans la déclaration d'enregistrement ; v) et une estimation « de bonne foi » des dépenses totales de l'organisation au titre de ses activités de lobbying au cours de la période semestrielle.

les contributions à la campagne de candidats fédéraux et à des événements en l'honneur de titulaires de fonctions fédérales, appelé rapport « LD-203 ».

77. La loi sur l'enregistrement des agents étrangers (FARA) impose à certains agents de mandants étrangers qui sont impliqués dans des activités politiques ou d'autres activités précisées par la loi de faire périodiquement une déclaration publique de l'état de leurs relations avec le mandant étranger, ainsi que les activités et les recettes et dépenses afférentes à ces activités³⁴.

78. En plus des dispositions susmentionnées, certaines dispositions pénales (articles 201, 203 et 205, titre 18, U.S.C.) s'appliquent également aux interactions entre les agents publics et les tiers, y compris les lobbyistes, même si ces dispositions ne mentionnent pas expressément les « lobbyistes » ou le « lobbying ». Ainsi, l'article 201, titre 18, U.S.C. interdit le fait d'offrir ou de donner à des fins de corruption à un agent public quoi que ce soit qui ait de la valeur dans l'intention, entre autres, d'influencer un acte officiel. L'article 203, titre 18, U.S.C. interdit aux agents fédéraux de recevoir, convenir de recevoir ou solliciter une rémunération pour un service de représentation rendu, soit en personne, soit par le biais d'un tiers, devant un tribunal, un organisme fédéral ou une autre entité fédérale spécifiée, en rapport avec une affaire particulière à laquelle les États-Unis sont partie ou dans laquelle ils ont un intérêt direct et substantiel. L'article 205, titre 18, U.S.C. interdit aux agents fédéraux de représenter en personne quiconque devant un tribunal, un organisme fédéral ou une autre entité fédérale spécifiée, en rapport avec une affaire particulière à laquelle les États-Unis sont partie ou dans laquelle ils ont un intérêt direct et substantiel. En outre, en vertu de l'engagement d'éthique établi par le décret 13989 du président Biden (voir le paragraphe 42 ci-dessus), il est interdit à toutes les PHFE d'accepter des cadeaux de la part de lobbyistes ou d'organisations de lobbying enregistrés pendant toute la durée de leurs fonctions.

79. Enfin, les Normes de conduite de l'OGE (voir le paragraphe 41 ci-dessus) relatives à l'abus de pouvoir à des fins de profit personnel, à l'utilisation abusive d'informations non publiques ou de ressources publiques, au manque d'impartialité et au favoritisme s'appliquent également aux interactions avec les lobbyistes, dans la mesure où elles visent les interactions avec tout membre du public cherchant à obtenir un acte officiel de la part du gouvernement.

80. L'EEG est consciente que le public peut accéder à des informations sur les organismes fédéraux du pouvoir exécutif en vertu de la loi sur l'accès à l'information (FOIA), et que la Maison Blanche et les organismes publient de manière proactive certaines informations régulièrement demandées. Toutefois, il ressort qu'il n'existe aucune disposition relative à l'information systématique par les PHFE du public sur leurs interactions avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer la prise de décision au sein du pouvoir exécutif. Les interlocuteurs rencontrés sur place ont informé l'EEG que peu d'informations sont communiquées sur les rencontres entre les PHFE, y compris les agents de haut rang de la Maison Blanche, et les lobbyistes ou les représentants de sociétés étrangères et transnationales. Interrogés sur le sujet, les représentants des autorités ont principalement

³⁴ La Section du contre-espionnage et du contrôle des exportations (*Counterintelligence and Export Control Section – CES*) de la Division de la sécurité nationale (*National Security Division – NSD*) au sein du département de la Justice (DOJ) comprend une unité spécialement chargée d'administrer et de veiller à l'application de la loi en question, qui dispose à Washington, DC d'un bureau offrant au public un accès à des informations sur les « agents étrangers » et leur enregistrement.

renvoyé à la législation sur la déclaration des activités de lobbying et aux restrictions mentionnées plus haut, mais pas à des dispositions qui garantissent la publication d'informations sur les contacts entre les PHFE et les lobbyistes ou d'autres tiers. Certains agents publics rencontrés par l'EEG ont confirmé que ces informations ne font pas l'objet d'une déclaration systématique, mais qu'elles peuvent être demandées en vertu de la loi sur la liberté de l'information (FOIA).

81. L'EEG note l'importance aux États-Unis du lobbying, une activité bien développée, largement réglementée par des obligations strictes en matière d'enregistrement et de déclaration, dans le but d'assurer une plus grande transparence de l'action des lobbyistes. Il y a lieu de s'en féliciter. Cependant, le présent rapport d'évaluation s'intéresse, non pas au lobbying en tant qu'activité, mais plutôt aux règles de conduite prescrites aux PHFE dans le cadre de leurs relations avec les lobbyistes. Alors qu'un large éventail de règles et de restrictions s'applique aux PHFE au sein du pouvoir exécutif (par exemple, concernant l'acceptation de cadeaux, la négociation commerciale et les activités exercées après la cessation des fonctions), il n'existe ni disposition ni orientation sur la déclaration des relations des PHFE avec des lobbyistes et d'autres tiers. L'EEG est préoccupée par le fait que des données aussi importantes pour la transparence que des précisions sur les rencontres entre des agents de haut rang du pouvoir exécutif et des lobbyistes ou des parties prenantes extérieures ne fassent pas l'objet d'une publication automatique et systématique. Compte tenu de l'impact du lobbying sur la prise de décision publique aux États-Unis, l'EEG estime que la mise à disposition du public de ces informations renforcerait la confiance dans le gouvernement et améliorerait considérablement la transparence. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un registre des rencontres entre les personnes investies de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes déclarés et autres tiers qui cherchent à influencer la prise de décision du gouvernement sur des questions particulières soit tenu en ligne de manière proactive et en temps opportun, et qu'il comporte suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, telles que l'identité des personnes avec lesquelles (et pour le compte desquelles) les rencontres ont eu lieu et les sujets précis abordés lors de la discussion.**

Mécanismes de contrôle

82. La Constitution limite le pouvoir des agents publics, dont les actes doivent être conformes à la Constitution et aux lois adoptées dans le cadre de la Constitution. Elle précise que « *le président veille à ce que les lois soient fidèlement exécutées* ». Les agents du pouvoir exécutif nommés par le président, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, exercent généralement leurs fonctions à la discrétion du président et peuvent être révoqués à tout moment, bien que certaines lois prévoient que certains agents du pouvoir exécutif ne peuvent être révoqués que pour un motif précis. La Constitution prévoit par ailleurs la révocation d'un agent public pour certains types de faute ou de méfait, par le biais d'une procédure de destitution (*impeachment*)³⁵.

³⁵ L'article II, section 4 dispose : « *Le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis sont démis de leur fonctions par une procédure de destitution et à la suite de leur condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits graves.* » La destitution (*impeachment*) est une procédure de mise en accusation engagée pour un délit grave par un organe législatif contre un agent du gouvernement ; elle ne désigne pas la condamnation prononcée sur la base de ces accusations. Conformément à la Constitution, la Chambre des représentants doit formellement mettre en accusation l'agent public pour délit grave, en adoptant un projet de loi de destitution (*bill of impeachment*). L'agent public accusé est ensuite jugé par le Sénat.

83. Le contrôle exercé par le Congrès sur le pouvoir exécutif fait partie intégrante du système de freins et contrepoids, qui découle de la Constitution, de la législation et de la réglementation de la Chambre et du Sénat. Il est jugé fondamental pour garantir une mise en œuvre efficace, efficiente et économe des lois³⁶. Le contrôle en question comprend l'examen et le suivi des organismes fédéraux, des programmes et de la mise en œuvre des politiques ; il permet au pouvoir législatif d'inspecter, d'examiner et de faire un bilan du pouvoir exécutif et de ses organismes. Le contrôle porte en particulier sur les points suivants :

- l'évaluation de la conformité du pouvoir exécutif avec l'intention du législateur ;
- l'amélioration de l'efficacité, de l'efficacités et du caractère économe du fonctionnement du gouvernement ;
- l'évaluation de la performance des programmes ;
- l'évaluation d'éventuels empiètements du pouvoir exécutif sur les prérogatives du pouvoir législatif ;
- la conduite d'enquêtes sur les cas allégués de mauvaise administration, d'agissements arbitraires et partiels, d'abus, de gaspillage, de malhonnêteté et de fraude ;
- l'évaluation de la capacité d'un organisme ou d'un agent public donné à gérer un programme et à réaliser ses objectifs ;
- le réexamen et la détermination des priorités financières du gouvernement fédéral ;
- l'évaluation de l'adéquation des politiques de l'exécutif avec l'intérêt public ;
- la protection des droits et des libertés individuels ;
- le réexamen des processus décisionnels des organismes ;
- l'acquisition d'informations utiles à l'élaboration des politiques futures.

84. De plus, le Congrès peut inspecter la manière dont sont exercées des fonctions publiques et enquêter sur les activités et la conduite d'agents des autres branches du pouvoir. Alors que le président veille à ce que les lois soient fidèlement exécutées, le Congrès surveille leur mise en œuvre et la gouvernance du président, au moyen de ses pouvoirs d'enquête, en sollicitant des informations par écrit, des documents et des exposés oraux de la part des départements, organismes et autres organes publics. Les chefs des départements et d'autres agents du pouvoir exécutif peuvent par ailleurs être appelés à témoigner dans le cadre d'auditions organisées par le Congrès.

85. Les Inspections générales (*Offices of Inspectors General – OIG*) assurent une fonction très importante de contrôle du pouvoir exécutif. Les inspecteurs généraux sont des agents indépendants et non partisans, nommés pour un mandat à durée illimitée, sans considération d'affiliation politique. Les Inspections générales ont pour mission de prévenir et de détecter le gaspillage, la fraude, les abus et les fautes au sein du gouvernement fédéral. Pour s'acquitter de leur mandat, elles procèdent à différents types d'examen des programmes et opérations des organismes – entre autres, des audits, enquêtes, inspections et évaluations – et formulent des conclusions et des recommandations pour une amélioration du système. Les Inspections générales enquêtent sur les allégations d'abus de la confiance du public et demandent des comptes aux agents publics en cause lorsque de tels manquements se produisent. Elles disposent de larges pouvoirs pour mener à bien leurs missions respectives, notamment les pouvoirs de recruter du personnel de manière indépendante, d'accéder aux documents et informations utiles de l'organisme visé, d'obliger les agents de l'organisme à témoigner,

³⁶ En confirmant les pouvoirs de contrôle du Congrès, la Cour suprême a déclaré que « le pouvoir d'enquête assorti d'une procédure visant à le faire appliquer est un auxiliaire essentiel et pertinent de la fonction législative » (voir affaire *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927)).

d'assigner des tiers à produire des documents et des informations et de présenter des conclusions et des recommandations directement au Congrès. Comme les Inspections générales rendent compte à la fois aux chefs des organismes et au Congrès, elles peuvent conseiller ces organismes sur l'amélioration de leurs politiques et le Congrès sur le suivi et la facilitation de ces améliorations. Les inspecteurs généraux peuvent également saisir les instances compétentes à des fins de poursuites pénales. Sur un total de 74 inspecteurs généraux statutaires actuellement en fonction au sein du gouvernement fédéral³⁷, environ la moitié est nommée par le président et confirmée par le Sénat, tandis que l'autre moitié est nommée par les chefs des organismes fédéraux respectifs.

86. Le Conseil des inspecteurs généraux sur l'intégrité et l'efficacité (*Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency – CIGIE*) regroupe les Inspections générales des États-Unis en une entité indépendante au sein du pouvoir exécutif, établie en vertu d'une loi³⁸, pour traiter des questions d'intégrité, d'économie et d'efficacité transcendant les organismes gouvernementaux et pour accroître le professionnalisme et l'efficacité des personnels en élaborant des politiques, des normes et des approches destinées à aider à la mise en place de ressources humaines bien formées et hautement qualifiées au sein des Inspections générales. Le CIGIE se compose de tous les inspecteurs généraux établis en vertu de l'article 2 ou de l'article 8G de la loi relative à l'Inspection générale de 1978 (*Inspector General Act of 1978 (5 U.S.C. App.)*), qu'ils aient été nommés par le président et confirmés par le Sénat ou qu'ils aient été nommés par les chefs des organismes fédéraux désignés. À l'heure actuelle, le CIGIE compte 13 membres statutaires³⁹.

87. Le pouvoir exécutif est également responsable devant le Bureau de contrôle des comptes publics (*Government Accountability Office – GAO*), créé en 1921 pour enquêter sur les questions touchant à l'utilisation des fonds publics. Ce dernier rend compte de ses

³⁷ Les inspecteurs généraux (IG) statutaires peuvent être classés en quatre catégories : 1) les IG attachés à un établissement (*establishment IGs*) [NdT : « établissement » s'entend des départements du Cabinet et des principaux organismes du pouvoir exécutif – cf. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45450.pdf>], 2) les IG attachés à une entité fédérale désignée (*designated federal entity IGs – DFE IGs*) [NdT : « entité fédérale désignée » s'entend des entités de moindre envergure (conseils, commissions, etc.) et de certains organismes de renseignement relevant du département de la Justice], 3) les IG attachés à une autre entité permanente (*other permanent IGs*) [NdT : « autre entité permanente » s'entend de certains organismes du pouvoir législatif et de certains organismes de renseignement ne relevant pas du département de la Justice], et 4) les IG spéciaux (*special IGs*) [NdT: IG attachés à des entités fédérales spécifiées ou non attachés à une entité particulière]. Les IG attachés à un établissement (33 sur un total de 74) ou à une entité fédérale désignée (31) sont régis par la loi relative à l'Inspection générale (*Inspector General Act – IGA*) de 1978, telle que modifiée, tandis que les IG attachés à une autre entité permanente (7) ou spéciaux (3) sont régis par des lois spécifiques. Les compétences et les exigences statutaires peuvent varier d'un des quatre types d'inspecteurs généraux à l'autre, ce qui se traduit par des degrés d'indépendance, de transparence et de responsabilité différents.

³⁸ En vertu de la loi portant réforme de l'Inspection générale de 2008 (*Inspector General Reform Act of 2008*) P.L. 110-409.

³⁹ Outre son président et son vice-président, les membres statutaires du CIGIE sont les suivants : les inspecteurs généraux du Bureau du directeur du renseignement national (*Office of the Director of National Intelligence*) et de l'Agence centrale de renseignements (*Central Intelligence Agency – CIA*), le contrôleur du Bureau de la gestion financière fédérale (*Office of Federal Financial Management – OMB*), un agent de haut rang du Bureau d'enquête fédérale (*Federal Bureau of Investigation – FBI*) désigné par le directeur de cet organisme, le directeur du Bureau de l'éthique gouvernementale (*Office of Government Ethics – OGE*), le Conseiller juridique spécial du Bureau du Conseiller juridique spécial (*Office of Special Counsel – OSC*), le directeur adjoint du Bureau de la gestion du personnel (*Office of Personnel Management – OPM*), ainsi que les inspecteurs généraux de la Bibliothèque du Congrès (*Library of Congress*), de la Police du Capitole, du Bureau d'édition du gouvernement (*Government Publishing Office – GPO*), du Bureau de contrôle des comptes publics (*Government Accountability Office – GAO*) et du Bureau de l'Architecte du Capitole (*Architect of the Capitol – AOC*).

conclusions et recommandations sur les moyens d'accroître l'économie et l'efficacité des dépenses publiques, aide le Congrès à assumer ses responsabilités constitutionnelles et contribue à améliorer les performances et à garantir la reddition de comptes du gouvernement fédéral en fournissant au Congrès des informations objectives et non partisans. Le Bureau de contrôle des comptes publics (GAO) intervient à la demande des commissions ou sous-commissions du Congrès, ou comme l'exigent les lois ou les rapports des commissions, conformément aux protocoles du Congrès.

88. Comme mentionné précédemment (voir le paragraphe 46 ci-dessus), le programme d'éthique du pouvoir exécutif est supervisé par le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE), qui vise à prévenir les conflits d'intérêts financiers et à garantir que les décisions du gouvernement ne sont pas influencées par des motivations financières personnelles.

89. Les organismes et les agents fédéraux sont également soumis à un contrôle judiciaire par le biais du système judiciaire fédéral indépendant. Les juges fédéraux (au niveau des tribunaux de district et d'appel dans l'ensemble des États-Unis) peuvent, lorsqu'ils statuent sur des affaires, examiner les actes des pouvoirs législatif et exécutif, de manière à garantir le respect des prérogatives et des limites prévues par la Constitution. Les parties lésées peuvent engager des poursuites contre les organismes fédéraux pour obtenir que les actes de ces derniers se conforment à la loi. De même, il arrive souvent que des États engagent des poursuites contre le gouvernement fédéral pour des violations alléguées de la législation fédérale. Par ailleurs, les tribunaux fédéraux peuvent statuer sur les affaires tombant sous le coup de la législation et de la réglementation pénales et civiles relatives à l'éthique et aux conflits d'intérêts applicables aux PHFE.

90. L'EEG se félicite de l'approche globale qui est suivie aux États-Unis en matière de contrôle afin d'assurer des freins et contrepoids adéquats dans l'exercice du pouvoir et de veiller à la mise en œuvre et au respect des engagements pris. Cela constitue assurément une bonne pratique.

Conflits d'intérêts

91. Tous les agents du pouvoir exécutif, y compris les PHFE, à l'exception du président et du vice-président, sont assujettis à des normes et à des principes de conduite éthique définis dans plusieurs textes législatifs bien que le président et le vice-président ne soient pas couverts par cette législation, on attend d'eux qu'ils agissent comme s'ils y étaient assujettis - voir le paragraphe 137 ci-dessous). L'article 2638.101, titre 5, U.S.C. stipule que la mission première du programme d'éthique du pouvoir exécutif est de prévenir les conflits d'intérêts des agents du pouvoir exécutif. On entend par conflit d'intérêts une situation dans laquelle les intérêts ou activités personnels, familiaux ou privés à un autre titre d'une personne sont susceptibles d'entrer en conflit ou de sembler entrer en conflit avec l'exercice impartial des fonctions.

92. La sous-partie D des Normes de conduite, intitulée « Conflits d'intérêts d'ordre financier » (*Conflicting Financial Interests*), régit les conflits d'intérêts d'ordre financier, en définissant les intérêts financiers incompatibles (article 2635.402) et les intérêts financiers interdits (article 2635.403). En ce qui concerne la législation pénale, l'article 208, titre 18, U.S.C., intitulée « Actes ayant une incidence sur un intérêt financier personnel » (*Acts affecting a personal financial interest*) est la principale disposition concernant les conflits d'intérêts. Plus précisément, aux termes de l'article 208(a), il est interdit aux agents du pouvoir exécutif de participer personnellement et substantiellement, dans le cadre de leurs

fonctions officielles, à toute affaire particulière dans laquelle, à leur connaissance, eux-mêmes ou toute personne dont les intérêts leur sont imputés ont un intérêt d'ordre financier, dès lors que cette affaire particulière aura une incidence directe et prévisible sur cet intérêt. De surcroît, plus d'une vingtaine d'organismes fédéraux ont adopté des règlements complémentaires interdisant la détention d'actifs et d'intérêts financiers susceptibles de donner lieu à conflit d'intérêts au regard de la mission de l'organisme.

93. De plus, l'article 2635.502, titre 5, C.F.R. intitulée « Relations personnelles et d'affaires » (*Personal and business relationships*) dispose qu'un agent n'est pas autorisé à participer à une affaire spécifique qui aura une incidence directe et prévisible sur un intérêt financier d'un membre de son foyer ou à une affaire spécifique dans le cadre de laquelle une personne avec laquelle l'agent entretient une « relation visée »⁴⁰ est partie ou représente une partie, lorsqu'il est établi qu'une personne raisonnable mettrait en doute leur participation.

94. Les situations de conflits d'intérêts réels ou apparents doivent être identifiées et réglées par les responsables des questions d'éthique ou le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE), selon le cas, par le biais d'une mesure de récusation, de cession, de réaffectation, de dérogation ou d'autorisation ou par un autre moyen approprié, conformément à l'analyse des circonstances spécifiques. Par exemple, si l'examen d'une déclaration de situation financière révèle un conflit d'intérêts potentiel, il incombe à l'organisme (et, le cas échéant, à l'OGE⁴¹) d'intervenir pour déterminer les mesures que l'agent concerné doit prendre pour éviter le conflit d'intérêts, le poste extérieur, les relations ou toute autre activité incompatible révéle(e)s à la suite du rapport ou y remédier. Ces mesures peuvent inclure l'un ou une combinaison des éléments suivants : la cession des actifs source de conflit d'intérêts ; la démission du poste en question ; la limitation de certaines activités extérieures ; un accord public de récusation sur certaines questions spécifiques susceptibles d'être portées à l'attention de l'agent ; et/ou un accord de demande de dérogation dans certains cas limités. Le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) procède régulièrement à des examens approfondis⁴² de ses règlements afin de s'assurer de leur efficacité dans la prévention des conflits d'intérêts. L'OGE ou l'organisme concerné peut déroger à une incompatibilité s'il considère que les intérêts financiers ne sont pas de nature à influencer sur l'exercice des fonctions de l'agent.

⁴⁰ Aux termes de l'article 2635.502 (b), les « relations visées » sont les suivantes : personne avec laquelle l'agent entretient ou cherche à entretenir une relation d'affaires, contractuelle ou financière autre qu'une transaction courante ; personne faisant partie du foyer de l'agent ; membre de la famille avec lequel l'agent entretient des relations personnelles étroites ; personne au service de laquelle le conjoint, un parent ou un enfant à charge de l'agent exerce ou cherche à exercer, au su de l'agent, des fonctions de dirigeant, d'administrateur, de fiduciaire, de commandité, d'agent, d'avocat, de consultant, de contractant ou d'employé ; toute personne au service de laquelle l'agent a, au cours de l'année écoulée, exercé des fonctions de dirigeant, d'administrateur, de fiduciaire, de commandité, d'employé, d'agent, d'avocat, de consultant ou de contractant ; ou une organisation, autre qu'un parti politique, dans laquelle l'agent joue un rôle actif.

⁴¹ Le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) tient par ailleurs un tableau de bord public, mis à jour chaque trimestre, qui reprend les notifications d'infractions éventuelles à la législation pénale sur les conflits d'intérêts transmises par les organismes à un procureur des États-Unis ou à la Section de l'intégrité publique (PIS) du département de la Justice (DOJ). Enfin, les informations sur les rapports et les enquêtes des inspecteurs généraux peuvent être consultées sur le site internet [oversight.com](https://www.oversight.com).

⁴² Les seuils de déclaration des cadeaux et des remboursements de frais de voyage sont mis à jour tous les trois ans. Par exemple, au cours de l'exercice 2020, le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) a publié un règlement final actualisant les seuils de déclaration des cadeaux et des remboursements de frais de voyage pour les déclarations publiques et confidentielles de situation financière. Au cours de l'exercice 2018, il a publié un règlement final modifiant ses règlements qui régissent la déclaration de situation financière des agents du pouvoir exécutif, les fiducies admissibles et les certificats de cession, à l'article 2634, titre 5, C.F.R.

95. L'EEG observe avec satisfaction que les États-Unis disposent d'un cadre juridique et institutionnel solide pour prévenir les conflits d'intérêts, qui couvre une très grande partie du pouvoir exécutif et impose à tous les titulaires de fonctions publiques de déclarer leurs intérêts et de se défaire de tout intérêt financier potentiel susceptible de créer un conflit avec leurs obligations de service public (y compris en démissionnant de postes dans des organisations extérieures), y compris dans les situations survenant en cours de fonction (déclaration *ad-hoc*). L'application proactive de ces dispositions constitue une bonne pratique.

96. Toutefois, l'EEG relève que si ces mesures s'appliquent à tous les agents de haut rang au niveau du Cabinet et au-dessous, aucune restriction de ce type ne s'applique au président ou au vice-président. Il n'existe donc aucun moyen efficace de prévention des conflits d'intérêts au niveau présidentiel, ce qui est de nature à saper considérablement la confiance du public dans l'ensemble de l'exécutif. L'EEG note par ailleurs que dans la grande majorité des cas, les présidents américains ont cédé leurs intérêts financiers dès leur entrée en fonctions. Toutefois, les cas récents dans lesquels cette cession n'a pas eu lieu peuvent à juste titre susciter des inquiétudes quant à l'efficacité du cadre régissant actuellement les conflits d'intérêts du président et du vice-président. À cet égard, l'EEG renvoie aux observations formulées par l'ancien directeur de l'OGE le 11 janvier 2017 à la Brookings Institution⁴³, lesquelles recommandaient que le président cède ses intérêts financiers susceptibles de créer des conflits d'intérêts. À la connaissance de l'EEG, aucune cession de ce type n'est intervenue et, de fait, un nombre important de conflits d'intérêts apparents, bien documentés, ont perduré.

97. L'EEG note la situation bien singulière du président, chef d'État et seul membre directement élu du pouvoir exécutif, dont le rôle englobe un large éventail de prérogatives au sein de ce pouvoir exécutif que seul lui peut exercer en vertu de la Constitution – et sur lesquelles il ne peut par conséquent pas se récuser⁴⁴. Cette situation unique implique que l'étendue ou l'opportunité de l'utilisation doit être limitée pendant la durée du mandat présidentiel, tout en sachant que la Constitution prévoit la procédure de destitution (*impeachment*). Cela dit, il n'a été fait état à l'EEG d'aucun obstacle constitutionnel à ce que le président soit soumis aux mêmes principes que le reste des agents de l'exécutif pour les postes extérieurs et les intérêts financiers posant problème. Il serait difficile d'engager une action coercitive contre le président en exercice en cas de manquement, mais l'EEG estime qu'il serait utile d'établir pour principe que le président doit s'efforcer activement de mettre fin à tout conflit d'intérêts, et juge nécessaire d'introduire la possibilité d'une action rétroactive, c'est-à-dire des mesures qui, en cas de manquement aux règles, pourraient s'appliquer une fois que le président aurait quitté ses fonctions.

98. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande qu'en plus de déclarer leurs intérêts, le président et le vice-président i) soient tenus de démissionner de tout poste**

⁴³ Le texte complet des observations de Walter M. Shaub, Jr., directeur du Bureau de l'éthique gouvernementale des États-Unis (OGE), préparé pour son intervention à 16h le 11 janvier 2017 à la Brookings Institution, est disponible via le lien suivant : https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiv5_aDzvCAAxV77LsIHcCNCMMQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.brookings.edu%2Farticles%2Foge-director-warns-trumps-plan-insufficient%2F&usg=AOvVaw1ee49pL44LTSdWtnYvF8Q8&opi=89978449

⁴⁴ Même après avoir quitté leurs fonctions, les anciens présidents ont certaines obligations légales à remplir. Par exemple, ils sont tenus d'examiner les dossiers présidentiels et de permettre leur transfert aux Archives nationales et à l'Administration des dossiers.

extérieur avant leur entrée en fonctions ; ii) soient tenus de céder les actifs susceptibles de créer un conflit d'intérêts, ou de placer ces actifs dans une fiducie admissible (sans droit de regard/diversifiée) dès que possible, afin d'éviter toute apparence de conflit d'intérêts ; iii) soient soumis aux mécanismes de reddition de comptes prévus par les lois applicables, y compris après la cessation de leurs fonction, avec toute dérogation nécessaire découlant des obligations légales de l'ancien président au moment de la cessation de ses fonctions.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers

99. Les Normes de conduite fixent des limites aux activités extérieures des agents fédéraux qui sont susceptibles de donner lieu à d'éventuels conflits d'intérêts (voir les paragraphes 91 à 93 ci-dessus) ou à des conflits apparents. À titre d'exemple, les agents ne doivent pas se livrer à des activités extérieures qui entrent en conflit avec leurs fonctions officielles, ne doivent pas percevoir de rémunération pour des activités d'enseignement, de prise de parole ou de rédaction liées à leurs fonctions officielles, à quelques exceptions près, et doivent s'acquitter de leurs justes obligations financières. Les agents sont également soumis à des restrictions en matière de collecte de fonds à titre personnel.

100. La sous-partie H des Normes de conduite régit les activités extérieures, conjointement avec les dispositions pénales figurant aux articles 203, 205 et 209, titre 18, U.S.C. qui visent la rémunération des agents dans le cadre d'affaires ayant une incidence sur le gouvernement, les activités des agents dans le cadre de poursuites contre le gouvernement ou d'autres affaires ayant une incidence sur le gouvernement, ainsi que les salaires des agents. En règle générale, en vertu de l'article 2635.101, titre 5, C.F.R. intitulée « Obligation fondamentale de la fonction publique » (*Basic obligation of public service*), les agents ne doivent pas occuper un emploi ou exercer des activités extérieures qui entrent en conflit avec leurs fonctions et responsabilités officielles, ni même chercher ou négocier un tel emploi.

101. Afin de parer aux risques de conflits d'intérêts et à la vulnérabilité à ceux-ci, le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) examine, avant la nomination officielle à certains postes de haut rang (en particulier les agents « PAS » tels que les chefs d'organisme et leurs adjoints, les inspecteurs généraux, etc.), les déclarations publiques de situation financière des candidats⁴⁵. Cet examen en amont permet d'identifier les conflits d'intérêts potentiels et de déterminer les moyens appropriés de les résoudre avant que la personne en vue ne soit publiquement évoquée pour le poste à pourvoir. À la suite de cet examen, la personne en passe d'être nommée est tenue de conclure un « accord d'éthique » (voir également les paragraphes 32, 52 et 54 ci-dessus) avec son futur organisme d'affectation ; il s'agit d'une déclaration d'engagements spécifiques pertinents que la personne en question prend dans le but d'éviter les conflits d'intérêts si la nomination aboutit. Ces engagements comprennent : la démission des postes extérieurs ; la cession des actifs susceptibles d'entrer en conflit avec les fonctions officielles ; la récusation, s'il y a lieu, des affaires dont la personne pourrait être saisie dans le cadre de ses fonctions officielles ; ainsi que d'autres mesures spécifiques. Les accords d'éthique sont conclus par écrit et ne peuvent être ni modifiés ni annulés sans le consentement de l'OGE.

⁴⁵ Ces déclarations doivent être déposées auprès de la Maison Blanche, de l'OGE et de l'organisme d'affectation de la personne en passe d'être nommée.

102. L'article 2635.403 (d) prévoit un « délai raisonnable de cession ou de résiliation ». Ainsi, si un organisme ordonne la cession d'un intérêt financier, l'agent dispose d'un délai raisonnable, en tenant compte de la nature de ses fonctions particulières ainsi que de la nature et de la négociabilité de l'intérêt financier, pour se conformer à l'ordre de l'organisme. Sauf difficultés inhabituelles, laissées à l'appréciation de l'organisme, le délai raisonnable ne doit pas dépasser 90 jours à compter de la date à laquelle la cession a été ordonnée pour la première fois. Pour s'assurer du respect de cette disposition, l'OGE exige que la plupart des agents de haut rang remplissent et signent une « certification de conformité à l'accord d'éthique », dans laquelle ils déclarent s'ils ont satisfait à toutes les exigences énoncées dans leur accord d'éthique, y compris en matière de démission, de cession et de récusation. Le formulaire correspondant rempli est transmis au responsable des questions d'éthique (DAEO), puis à l'OGE.

103. Enfin, la loi Hatch de 1939 (*Hatch Act of 1939*) énonce certaines interdictions en matière d'activité politique applicables aux agents du pouvoir exécutif, afin de garantir que le personnel de l'administration fédérale n'est pas soumis à des influences ou pressions politiques partisans. En particulier, les interdictions en vertu de la loi Hatch comprennent : la candidature à une nomination ou à une élection à un mandat public dans le cadre d'une élection politique ; le fait d'utiliser son autorité ou son influence officielle pour s'ingérer dans une élection ou peser sur ses résultats ; le fait de solliciter ou de dissuader sciemment la participation à une activité politique d'une personne en position de contractant vis-à-vis de l'organisme employeur ; le fait de solliciter, d'accepter ou de recevoir un don ou une contribution en faveur d'un parti politique partisan, d'un candidat à une fonction politique partisane ou d'un groupe politique ; l'utilisation d'un compte de courrier électronique ou d'un réseau social pour distribuer, envoyer ou faire suivre du contenu sollicitant des contributions politiques, etc.

Contrats avec les autorités publiques

104. En plus des restrictions concernant les relations avec les lobbyistes et les conflits d'intérêts (voir les paragraphes 74 à 79 et 91 à 93 ci-dessus), le règlement sur les marchés fédéraux (*Federal Acquisition Regulation – FAR*), qui régit les marchés de tous les organismes du pouvoir exécutif, énonce une politique visant à prévenir les conflits d'intérêts susceptibles de survenir entre les intérêts des agents et leurs fonctions officielles, ainsi qu'à prévenir l'apparence de favoritisme ou de traitement préférentiel du gouvernement à l'égard de ses agents dans ce contexte. La sous-partie 3.6⁴⁶ du règlement sur les marchés fédéraux (FAR) interdit d'attribuer un contrat à un agent public ou à une entreprise ou autre organisation détenue ou substantiellement détenue ou contrôlée par un ou plusieurs agents publics.

Les cadeaux acceptés

105. Les principes de base des Normes de conduite éthique pour les agents du pouvoir exécutif (partie 2635, titre 5, C.F.R.) prévoient qu'un agent ne doit pas solliciter ni accepter un cadeau ou un autre article ayant une valeur monétaire de la part d'une personne ou d'une entité qui cherche à obtenir un acte de la part de l'organisme de l'agent, qui fait des affaires avec cet organisme ou qui exerce des activités réglementées par cet organisme, ou encore dont les intérêts peuvent être substantiellement impactés par l'exécution ou la non-exécution

⁴⁶ Intitulée « Contrats avec des agents publics ou des organisations détenues ou contrôlées par eux » (*Contracts with Government Employees or Organizations Owned or Controlled by Them*).

des fonctions de l'agent. L'article 2635.203(b), titre 5, C.F.R. définit le terme « cadeau » comme une gratification, une faveur, une remise consentie sur un prix, un divertissement, une invitation, un prêt, une abstention ou tout autre élément ayant une valeur monétaire. Ce terme englobe également des services : formation, transport, déplacement local, hébergement et repas, qu'ils soient fournis en nature, par l'achat d'un billet, par un paiement à l'avance ou par un remboursement après que la dépense a été engagée. Les produits alimentaires modestes et les rafraîchissements non alcoolisés, tels que les sodas, le café et les beignets (offerts en dehors d'un repas), les cartes de vœux et les articles de faible valeur intrinsèque, tels que les plaques, les certificats et les trophées, qui sont principalement destinés à être exposés, ne sont pas assimilés à des « cadeaux ».

106. Les sous-parties B et C des Normes de conduite réglementent respectivement les cadeaux provenant de sources extérieures et les cadeaux entre agents. Des exceptions détaillées et étendues précisent les cadeaux qui peuvent être acceptés, à commencer par le cas le plus simple des cadeaux non sollicités d'une valeur marchande totale inférieure ou égale à 20 USD par source et par occasion, plafonnée à 50 USD par an de la part d'une même personne. Une autre exception permet d'accepter un cadeau motivé par une relation familiale ou une amitié personnelle, plutôt que par les fonctions de l'agent. Les facteurs pris en compte pour déterminer cette exception sont notamment l'historique et la nature de la relation et le fait de savoir si le membre de la famille ou l'ami paie personnellement le coût du cadeau. Il existe, en matière de cadeaux, d'autres exceptions admissibles, qui concernent : certaines remises et avantages similaires ; les prix et les diplômes honorifiques ; les repas, l'hébergement, le transport et d'autres avantages liés à l'emploi ou aux autres activités professionnelles du conjoint de l'agent, dès lors que ces avantages n'ont pas été offerts ou majorés en raison de la position officielle de l'agent ; les cadeaux (y compris les repas, l'hébergement, le transport et d'autres avantages, y compris la participation gratuite à des événements) en rapport avec des activités politiques, à condition que la loi Hatch autorise l'agent à participer à de telles activités politiques, etc.

107. Dans le cas du président et du vice-président, l'article 2635.204(j), titre 5, C.F.R. stipule qu'en raison de considérations liées à l'exercice de leurs fonctions, y compris celles du protocole et des convenances, le président et le vice-président sont autorisés à accepter tout cadeau en leur nom propre ou au nom d'un membre de leur famille, à condition que cette acceptation n'enfreigne pas l'article 2635.205(a) ou (b) ou l'article 201(b) ou 201(c)(3), titre 18, U.S.C. ou la Constitution des États-Unis. Des dispositions très détaillées concernant la conservation et l'aliénation des cadeaux reçus de gouvernements étrangers et d'organisations internationales sont établies dans la partie 102-42, titre 41, C.F.R.⁴⁷.

108. Il existe de même des dispositions détaillées sur l'aliénation des cadeaux interdits (article 2635.206, titre 5, C.F.R.). S'agissant en particulier des articles matériels, l'agent concerné doit les restituer sans délai au donateur ou lui en verser la valeur marchande. Dans le cas d'un article matériel d'une valeur marchande de 100 USD ou moins, l'agent est autorisé à détruire l'article. S'agissant des articles immatériels, notamment tout divertissement, faveur, service, avantage ou autre, l'agent doit en rembourser sans délai la valeur marchande au donateur. Les articles périssables, lorsqu'il n'est pas pratique de les restituer, peuvent, à la discrétion du supérieur hiérarchique de l'agent ou de la personne désignée à cet effet par

⁴⁷ Le texte complet de la partie 102-42, titre 41, C.F.R. est accessible via le lien suivant : <https://www.ecfr.gov/current/title-41/subtitle-C/chapter-102/subchapter-B/part-102-42>

l'organisme, être donnés à une organisation caritative appropriée, faire l'objet d'un partage au sein du service du destinataire initial ou être détruits.

109. L'EEG relève qu'un cadre réglementaire solide couvrant un large éventail d'agents du pouvoir exécutif est établi pour interdire la réception de cadeaux au-delà d'une valeur nominale donnée (20 USD), certains cadeaux autorisés en provenance de gouvernements étrangers et d'organisations internationales étant soumis à un seuil plus élevé (actuellement de 480 USD). L'EEG prend également note des orientations détaillées et des exemples fournis dans les Normes de conduite, ainsi que des dérogations – clairement définies – à l'interdiction générale des cadeaux, sous réserve de l'appréciation des responsables des questions d'éthique (DAEO) des organismes respectifs. Toutefois, au cours de la visite sur place, plusieurs interlocuteurs ont estimé que certaines dispositions relatives aux cadeaux se chevauchent et que nombre d'entre elles sont énoncées dans différents textes législatifs, ce qui cause des difficultés d'application dans la pratique. Il semblerait que les agents recourent fréquemment aux avis et orientations des responsables des questions d'éthique (DAEO) à cet égard. Tout en reconnaissant le cadre étendu mis en place pour prévenir les cadeaux inappropriés, l'EEG encourage enfin le gouvernement américain à envisager de rationaliser les règles applicables de manière à les rendre plus compréhensibles.

Utilisation abusive des ressources publiques

110. La sous-partie G, titre 5, C.F.R 2635 énonce les dispositions relatives au bon usage du temps de travail et de l'autorité officielle, ainsi que des informations et des ressources auxquelles un agent a accès dans le cadre de ses fonctions au sein de l'administration fédérale. En particulier, l'article 2635.702 interdit aux agents fédéraux d'utiliser leurs fonctions officielles aux fins de leur profit personnel, de la promotion d'un produit, d'un service ou d'une entreprise, ou du profit personnel d'amis, de parents ou de personnes auxquelles l'agent concerné est lié à titre non officiel, y compris les organisations à but non lucratif dont l'agent est un responsable ou un membre et les personnes avec lesquelles il entretient ou cherche à entretenir une relation d'emploi ou d'affaires. De plus, les agents ont le devoir de protéger et de conserver les biens publics⁴⁸ et de ne pas les utiliser, ou permettre leur utilisation, à des fins autres que celles autorisées (article 2635.704, titre 5, C.F.R.). Sauf si la loi en dispose autrement, les agents doivent chercher honnêtement à utiliser leur temps de travail aux fins de l'exercice de leurs fonctions officielles (article 2635.705, titre 5, C.F.R.).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

111. L'article 1905, titre 18, U.S.C., intitulée « Divulgence d'informations confidentielles en général » (*Disclosure of confidential information generally*), interdit aux agents fédéraux de divulguer les informations confidentielles de différents types de l'administration, y compris les secrets commerciaux, les procédés, les opérations, les modalités de travail ou les

⁴⁸ En vertu de l'article 2635.704 (b), titre 5, C.F.R., (1) les biens publics englobent toute forme de biens immeubles ou meubles sur lesquels le gouvernement exerce un droit de propriété, un droit de tenure à bail ou un droit connexe, ainsi que tout droit ou autre intérêt immatériel acquis au moyen de fonds publics, y compris les services des personnels des contractants. Le terme « biens publics » vise notamment : les fournitures de bureau, les équipements et les services de téléphonie et de télécommunication, le courrier du gouvernement, les moyens de traitement automatisé des données, les moyens d'impression et de reproduction, les documents du gouvernement et les véhicules du gouvernement ; et (2) les usages autorisés sont ceux pour lesquels les biens publics sont mis à la disposition des membres du public ou ceux autorisés par la législation ou la réglementation en vigueur.

dispositifs. En outre, l'article 2635.703, titre 5, C.F.R. réglemente l'utilisation des informations non publiques, y compris les informations confidentielles. Cette disposition interdit aux agents de réaliser une opération financière en utilisant des informations non publiques⁴⁹ ou de permettre l'utilisation inappropriée d'informations non publiques pour servir leurs propres intérêts ou ceux de tiers, que ce soit par le biais de conseil ou de recommandation ou en ayant connaissance d'une divulgation non autorisée.

112. Par ailleurs, les informations classées font l'objet de mesures de protection et d'interdiction supplémentaires ; elles ne peuvent être traitées que dans des installations spéciales et sur des réseaux spéciaux contenus dans ces installations (conformément à la sous-partie E, titre 32, C.F.R., qui réglemente les informations classées touchant à la sécurité nationale). Le traitement inapproprié d'informations classées est passible de sanctions administratives, notamment le blâme, la mise à pied, la révocation, le retrait du pouvoir de classement ou la perte ou le refus d'accès à des informations classées, conformément à l'article 5.5 du décret présidentiel 13526 du 29 décembre 2009.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

113. Il n'existe pas d'interdiction générale d'occuper un emploi à certains postes ou dans certains secteurs après avoir quitté l'administration publique. L'article 17, alinéa (a), de la loi STOCK (*Stop Trading on Congressional Knowledge*), qui s'applique aux pouvoirs exécutif et judiciaire, interdit aux agents soumis à l'obligation de déclaration de situation financière en vertu du titre 5, C.F.R 13103⁵⁰ de la loi sur l'éthique dans le gouvernement (*Ethics in Government Act – EGA*) de négocier directement ou de conclure tout accord relatif à un emploi ou à une rémunération futurs, à moins que l'agent concerné ne dépose auprès de l'instance en charge de l'éthique dont il relève, dans les trois jours ouvrables suivant le début des négociations ou la conclusion de l'accord relatif à l'emploi ou à la rémunération futurs, une déclaration signée sur les négociations ou l'accord en question, qui indique le nom de l'entité ou des entités concernées et la date du début des négociations ou de la conclusion de l'accord en question. En vertu de l'article 17, alinéa (b), les agents visés à l'alinéa (a) doivent se récuser en cas de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts en rapport avec l'objet de leur

⁴⁹ Aux termes de l'article 2635.703 (b), les informations non publiques sont celles que l'agent acquiert du fait de ses fonctions fédérales et dont il sait ou devrait raisonnablement savoir qu'elles n'ont pas été mises à la disposition du grand public. Il s'agit notamment des informations dont l'agent sait ou devrait raisonnablement savoir qu'elles : 1) ne font systématiquement pas l'objet de communication en vertu de l'article 552, titre 5, U.S.C. ou sont autrement soustraites à la communication en vertu d'une loi, d'un décret ou d'un règlement ; 2) sont classées confidentielles par un organisme ; ou 3) n'ont en fait pas été rendues publiques et ne sont pas visées par une autorisation de mise à la disposition du public sur demande.

⁵⁰ L'article 101, titre 5a, U.S.C., intitulé « Personnes soumises à l'obligation de déclaration » (*Persons required to file*), définit, à l'alinéa (f), un large éventail d'agents, qui comprend, entre autres : le président ; le vice-président ; les agents du pouvoir exécutif, tels que définis à l'article 202, titre 18, U.S.C., occupant des postes classés au-dessus du niveau GS-15 ou des postes pour lesquels le salaire de base est égal ou supérieur à 120 % du salaire de base minimum pour le niveau GS-15 ; les agents occupant tout autre poste considéré par le directeur du Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) comme relevant de catégories équivalentes ; les agents du pouvoir exécutif issus d'un recrutement hors-concours en raison du caractère confidentiel ou décisionnel de leurs fonctions, sauf exceptions prévues par le règlement du directeur de l'OGE, à condition que cette exclusion ne nuise pas à l'intégrité du gouvernement ou à la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement ; le directeur de l'OGE et les responsables pour les questions d'éthique dans les organismes (DAEO) ; les agents du Bureau exécutif du président (autres que les agents spéciaux du gouvernement) titulaires d'une délégation de pouvoir de nomination du président.

déclaration, et doivent notifier cette récusation à l'instance chargée de l'éthique dont ils relèvent.

114. La sous-partie F⁵¹ des Normes de conduite énonce des règles plus précises sur la récusation des agents fédéraux cherchant un emploi extérieur⁵² dans le cas de figure où leurs intérêts financiers seraient impactés de manière directe et prévisible par des affaires particulières dans lesquelles l'agent concerné intervient personnellement et substantiellement dans le cadre de ses fonctions officielles, en application de l'interdiction faite, à l'article 208(a), titre 18, U.S.C., à un tel agent de participer personnellement et substantiellement à toute affaire particulière qui, à sa connaissance, aura un impact direct et prévisible sur les intérêts financiers d'une personne « *avec laquelle l'agent est en train de négocier ou a conclu un accord concernant un emploi potentiel* ». Outre cette exigence légale, la sous-partie F traite également de la récusation dans des affaires particulières impactant les intérêts financiers d'un employeur potentiel, lorsque la démarche de recherche d'emploi de l'agent concerné n'atteint en fait pas le stade de la négociation d'un emploi. En plus, la sous-partie F énonce des obligations de notification applicables à un large éventail d'agents du pouvoir exécutif en matière de négociation ou d'accord d'emploi ou de rémunération futurs.

115. L'article 207, titre 18, U.S.C. prévoit un large éventail de restrictions visant à empêcher les anciens agents de tirer parti des relations établies au cours de leurs fonctions au sein de l'administration publique en utilisant de manière déloyale l'influence et les informations acquises dans le cadre de ces fonctions pour aider des tiers traitant avec l'administration publique. En particulier, il est interdit aux anciens agents de fournir certains services à des employeurs non fédéraux ou à d'autres personnes, ou au nom de ces derniers, que ce soit contre rémunération ou non. À cet égard, certaines catégories d'anciens agents fédéraux « de haut rang » et « de très haut rang » sont soumises à des restrictions plus strictes. Par exemple, l'article 207(a)(1) interdit à vie aux anciens agents publics de faire, dans le but de l'influencer, toute communication à un agent fédéral ou de se présenter devant lui pour le compte d'un tiers concernant une « affaire particulière impliquant des parties spécifiques » à laquelle l'ancien agent public concerné a participé personnellement et substantiellement dans le cadre de ses anciennes fonctions. D'autre part, l'article 207(a)(2) interdit, pour une période de deux ans, aux anciens agents publics de faire, dans le but de l'influencer, toute communication à un agent fédéral ou de se présenter devant lui concernant une « affaire particulière impliquant des parties spécifiques », même si l'ancien agent public concerné n'était pas personnellement impliqué dans l'affaire, mais que celle-ci était en instance et relevait de sa « compétence officielle » au cours de sa dernière année de service dans l'administration publique. Tout manquement à ces dispositions est passible de sanctions pénales et civiles.

⁵¹ Il s'agit en particulier des dispositions suivantes de la sous-partie F, titre 5, C.F.R. : article 2635.604 Récusation en cours de recherche d'emploi (*Recusal while seeking employment*) ; article 2635.605 Dérogation ou autorisation permettant la participation en cours de recherche d'emploi (*Waiver or authorization permitting participation while seeking employment*) ; article 2635.606 Récusation motivée par un arrangement concernant un emploi potentiel ou par d'autres raisons suite à des négociations (*Recusal based on an arrangement concerning prospective employment or otherwise after negotiations*) ; et article 2635.607 Obligations de notification pour les agents soumis à l'obligation de déclaration publique de situation financière sur les négociations ou les accords relatifs à un emploi ou à une rémunération futurs (*Notification requirements for public financial disclosure report filers regarding negotiations for or agreement of future employment or compensation*).

⁵² On considère qu'un agent est à la recherche d'un emploi lorsqu'il envoie son curriculum-vitae à des entreprises ou lorsqu'il est contacté en vue d'un poste au sein d'une entreprise et manifeste alors son intérêt.

116. De plus, l'engagement d'éthique au titre du décret présidentiel 13989 interdit aux personnes anciennement nommées d'exercer des activités de lobbying auprès de leur ancien organisme d'affectation pendant les deux années suivant la cessation de leurs fonctions. Il leur est également interdit d'exercer des activités de lobbying auprès d'un agent du pouvoir exécutif visé ou d'un autre agent de haut rang nommé sur décision politique jusqu'à la fin de l'administration présidentielle. De même, il est interdit aux anciens agents nommés sur décision politique d'exercer, pour le compte d'un gouvernement étranger ou d'un parti politique étranger, une quelconque activité qui nécessiterait leur enregistrement en qualité « d'agent étranger ».

117. Le vice-président est visé par l'article 207(d), titre 18, U.S.C., qui interdit aux anciens agents de haut rang de contacter toute personne au sein de leur ancien organisme ou département, ou tout agent relevant du Barème des salaires de l'exécutif fédéral (*Executive Schedule*), pendant les deux années suivant la cessation de leurs fonctions visées. Le vice-président est également soumis à la restriction, pour une période d'un an, prévue à l'article 207(f), titre 18, U.S.C., qui interdit de représenter, de conseiller ou d'aider autrement une entité étrangère (gouvernement ou parti politique étranger) auprès d'un agent d'un organisme ou d'un département des États-Unis, dans l'intention d'influencer une décision officielle. En ce qui concerne le président, il ne fait actuellement l'objet d'aucune restriction applicable après la cessation de ses fonctions. Bien que l'EEG reconnaisse le caractère unique de la fonction présidentielle au sein du pouvoir exécutif, il n'a été porté à sa connaissance aucun argument montrant de façon convaincante qu'il serait impossible ou inapproprié de mettre en place des garanties adéquates applicables au président après la cessation de ses fonctions, ou que le président devrait être soumis à un régime différent de celui du vice-président en matière de restrictions applicables après la cessation des fonctions. Par conséquent, **le GRECO recommande que le président des États-Unis soit assujéti après la cessation de ses fonctions à des restrictions similaires à celles qui sont applicables au vice-président, avec toute dérogation nécessaire découlant des obligations légales de l'ancien président au moment de la cessation de ses fonctions.**

118. L'EEG relève qu'il existe, en matière de restrictions après la cessation des fonctions, des dispositions complètes applicables au pouvoir exécutif et qui vise presque toutes les catégories de PHFE. De l'avis de l'EEG, l'administration américaine bénéficie de la présence, au sein du gouvernement, d'agents possédant une expérience récente dans le milieu des affaires, sachant que les échanges entre ce milieu et le gouvernement ne sont pas malsains en soi dans la mesure où ils peuvent être bénéfiques à toutes les parties concernées. Cela dit, l'EEG observe que dans un système où un nombre considérable d'agents de haut et de très haut rang du pouvoir exécutif sont nommés pour la durée du mandat du président, il est inévitable qu'à chaque changement de président, bon nombre de ces agents cherchent un emploi à l'extérieur de l'administration publique. À cet égard, l'EEG constate qu'il existe peu de garanties visant à prévenir le phénomène du pantouflage, qui pose problème dès lors que des agents sont susceptibles de prendre des décisions officielles dans la perspective d'un emploi futur et/ou d'être recrutés par un futur employeur en raison de leurs contacts privilégiés au sein de l'administration publique. Les périodes d'attente et autres restrictions n'interdisent que de contacter l'ancien organisme ou de chercher à obtenir une action officielle de sa part, ce qui constitue sans nul doute l'un des principaux risques que pose le pantouflage pour l'intégrité, mais pas le seul.

119. Au cours de la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG que certaines PHFE des administrations précédentes avaient, dans l'intervalle des deux ans suivant la fin de leurs

fonctions officielles, noué des relations d'affaires ou d'emploi avec des parties extérieures avec lesquelles ils avaient officiellement traité lorsqu'ils étaient en fonctions. Il a notamment été souligné que les délais de viduité interdisent de travailler avec ou pour un gouvernement étranger, mais pas une entreprise privée. L'EEG a entendu parler de plusieurs cas où des agents de haut rang ayant joué un rôle dans l'octroi de subventions considérables à des secteurs d'activité auraient ensuite accédé à un emploi dans ces secteurs après la cessation de leurs fonctions dans l'administration publique. Plus encore, certains anciens agents de haut rang⁵³ auraient négocié, avec des gouvernements étrangers, des accords commerciaux qui ont par la suite profité à leurs entreprises ou fonds privés. Si ces allégations étaient fondées, il s'agirait clairement de conflits d'intérêts potentiels auxquels il conviendrait de remédier (voir également les enquêtes relatives aux agents de haut rang au paragraphe 139 ci-dessous).

120. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'un audit indépendant des restrictions applicables après la cessation des fonctions et des risques liés au phénomène du pantouflage d'agents du pouvoir exécutif soit réalisé ; et (ii) que, sur la base des résultats de cet audit, le système de restrictions post-emploi soit encore renforcé.**

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

Obligations de déclaration

121. La loi sur l'éthique dans le gouvernement (EGA) énonce les exigences en matière de déclaration publique et non publique (c'est-à-dire confidentielle) de situation financière, y compris les personnes assujetties à l'obligation de déclaration, le contenu de la déclaration, le délai de déclaration, les conséquences d'un défaut de déclaration ou d'une fausse déclaration, ainsi que la procédure d'examen. Plus précisément, l'article 13103 (a) de ladite loi impose aux personnes assujetties de déposer leur déclaration respective dans les 30 jours suivant leur entrée en fonctions. Ces dispositions sont précisées à l'article 2634, titre 5, C.F.R., intitulée « Déclaration de situation financière des agents du pouvoir exécutif, fiducies admissibles et certificats de cession » (*Executive Branch Financial Disclosure, Qualified Trusts, and Certificates of Divestiture*).

122. Il existe deux types de déclaration, en fonction du poste occupé au sein du pouvoir exécutif : le formulaire OGE-278, pour les déclarations publiques, qui concerne les postes des rangs les plus élevés, et le formulaire OGE-450, pour les déclarations confidentielles. Le formulaire OGE-278 doit être utilisé notamment par les agents suivants : le président et le vice-président ; les agents occupant des postes rémunérés sur la base d'un système autre que le Barème général (*General Schedule*) (par exemple, les agents « SES ») à un taux de rémunération de base égal ou supérieur à 120 % du salaire minimum pour le niveau GS-15 ; les membres des services en uniforme percevant un salaire de niveau O-7 ou supérieur ; et les agents occupant tout autre poste considéré par le directeur de l'OGE comme relevant de catégories équivalentes ; les juges administratifs ; les agents occupant des postes accessibles hors-concours en raison de leur caractère confidentiel ou décisionnel (sauf dérogation à l'obligation de déclaration publique de situation financière par le directeur de l'OGE) ; le

⁵³ Voir, en particulier, les articles suivants parus dans les médias : <https://democracy21.org/news/press-releases/d21-crew-request-oge-investigation-into-kushners-apparent-financial-conflicts-of-interest> ; <https://www.nbcnews.com/politics/congress/house-oversight-investigating-2b-saudi-investment-jared-kushners-firm-rcna31805>.

directeur de l'OGE et chacun des responsables pour les questions d'éthique dans les organismes (DAEO) ; ainsi que les agents civils du Bureau exécutif du président nommés par ce dernier.

123. Dans le formulaire OGE-278 (et conformément à l'article 13104 de la loi sur l'éthique au sein du gouvernement – EGA), les agents sont tenus de fournir des informations conformément à neuf chapitres fondamentaux, à savoir : les postes occupés en dehors de l'administration publique des États-Unis ; les actifs et les revenus tirés de l'emploi et les comptes de retraite ; les accords et les dispositions d'emploi ; les sources de rémunération dépassant le seuil de 5 000 USD par an ; les actifs et les revenus tirés de l'emploi et les comptes de retraite du conjoint ; les autres actifs et revenus ; les transactions diverses ; le passif ; les cadeaux et les remboursements de frais de voyage.

124. Les candidats à l'élection à la fonction de président ou de vice-président doivent déposer une déclaration publique de situation 1) dans les 30 jours suivant leur candidature ou au plus tard le 15 mai de l'année civile au cours de laquelle ils se portent candidats, la date la plus tardive étant retenue, et en tout état de cause au plus tard 30 jours avant l'élection ; et 2) au plus tard le 15 mai de chaque année suivante au cours de laquelle ils continuent à se porter candidats. Les agents nouvellement recrutés à un poste de haut rang doivent déposer une déclaration publique de situation dans les 30 jours suivant leur entrée en fonctions. Les personnes dont la nomination à un poste de l'exécutif est proposée par le président mais doit encore être confirmée par le Sénat peuvent, à la suite d'une annonce publique de l'intention de les nommer, déposer une déclaration publique de situation financière, qui en tout état de cause doit être déposée dans les cinq jours suivant la communication au Sénat de la proposition de nomination les concernant. Les agents de haut rang doivent également déposer une déclaration publique de situation au moment de la cessation de leurs fonctions.

125. Pour ce qui est du formulaire de déclaration OGE-450, chaque organisme désigne les agents assujettis à l'obligation de déposer une déclaration confidentielle, sur la base des critères énoncés à l'article 2634.904, titre 5, C.F.R.⁵⁴. Il s'agit, entre autres, des agents

⁵⁴ Aux termes de l'article 2634.904, titre 5, C.F.R., le terme « déclarant à titre confidentiel » (*confidential filer*) englobe : les agents du pouvoir exécutif occupant des postes classés au niveau GS-15 ou à un niveau inférieur du Barème général (*General Schedule*) établi à l'article 5332, titre 5, U.S.C., ou dont le taux de rémunération de base est fixé, en dehors du Barème général, à un niveau inférieur à 120 % du taux minimum de rémunération de base pour le niveau GS-15 du Barème général ; les agents du Service postal des États-Unis (*U.S. Postal Service*) ou de la Commission de réglementation postale (*Postal Regulatory Commission*) dont le salaire de base est inférieur à 120 % du taux minimum de rémunération de base pour le niveau GS-15 ; les membres des services en uniforme dont le salaire est inférieur à 0-7 en vertu de l'article 201, titre 37, U.S.C. ; et les agents occupant tout autre poste considéré par les responsables pour les questions d'éthique dans les organismes (DAEO) comme relevant de catégories équivalentes

i) si l'organisme conclut que les fonctions et les attributions du poste de l'agent requièrent que ce dernier participe personnellement et substantiellement (au sens des articles 2635.402(b)(4) et 2640.103(a)(2) du présent chapitre) à travers des décisions ou l'exercice d'un jugement influent, et sans surveillance ni contrôle substantiels, à la prise de mesures gouvernementales concernant :

- A) les contrats ou les marchés publics ;
- B) l'administration ou le suivi des aides, subventions, licences ou autres avantages d'ordre financier ou opérationnel attribués par l'administration fédérale ;
- C) la réglementation ou l'audit d'une entité non fédérale ; ou
- D) d'autres activités dans le cadre desquelles la décision ou la mesure finale aura un effet économique direct et substantiel sur les intérêts d'une entité non fédérale ; ou

occupant des postes classés au niveau GS-15 ou à un niveau inférieur (ou à des niveaux équivalents dans d'autres systèmes de rémunération) et des agents des services en uniforme de niveau inférieur à 0-7, lorsque l'organisme détermine que l'agent participe personnellement et substantiellement aux décisions concernant : les contrats ou les marchés publics ; l'administration ou le suivi des aides, subventions, licences ou autres avantages fédéraux ; la réglementation, l'audit ou d'autres fonctions impactant directement et substantiellement des entités non fédérales. En outre, l'organisme concerné peut imposer à des agents occupant d'autres fonctions de déposer une déclaration confidentielle de situation afin d'éviter des conflits d'intérêts réels ou apparents.

126. Le formulaire OGE-450 se compose de cinq parties essentielles, à savoir : les actifs et les revenus ; le passif ; les postes extérieurs ; les accords ou les dispositions ; les cadeaux et les remboursements de frais de voyage. Il vise par ailleurs le conjoint et les enfants à charge. Les agents nouvellement nommés doivent déposer le formulaire OGE-450 dans les 30 jours suivant leur entrée en fonctions, à moins que l'organisme n'exige de recevoir la déclaration plus tôt ou n'accorde une prolongation du délai de dépôt. Par la suite, la déclaration doit être déposée chaque année au plus tard le 15 février, à moins que l'organisme n'accorde une prolongation du délai de dépôt.

127. Depuis 2015, le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) administre un système de déclaration en ligne⁵⁵ à l'usage du pouvoir exécutif, qui permet aux agents de saisir directement leurs données dans le système et offre aux autorités de contrôle, y compris l'OGE, un accès direct à ces données.

Mécanismes de contrôle

128. Les déclarations tant publiques que confidentielles de situation financière font l'objet d'un examen technique et d'un examen axé sur les conflits d'intérêts afin de garantir leur conformité avec la législation en matière de publicité et d'éthique, et en particulier d'identifier tout conflit d'intérêts potentiel.

129. Les déclarations de situation financière sont principalement examinées et certifiées par le responsable des questions d'éthique (DAEO) de l'organisme qui emploie l'agent concerné ou par un autre responsable désigné pour les questions d'éthique. L'examen technique comporte plusieurs séries de contrôles, au cours desquels l'agent est interrogé afin de clarifier les informations figurant dans le rapport et de s'assurer que toutes les informations requises sont correctement communiquées. Pour s'assurer de l'exactitude des informations communiquées, l'organisme procède également à des vérifications croisées avec des sources d'information accessibles au public, telles que des sites internet financiers et des moteurs de recherche, ainsi que des sources de données de l'administration publique. En cas d'inexactitudes relevées au cours de ce processus, l'organisme concerné et le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) peuvent solliciter d'autres informations en vue de finaliser la déclaration.

ii) si l'organisme conclut que les fonctions et les attributions du poste de l'agent requièrent que ce dernier procède à une telle déclaration pour éviter d'être impliqué dans un conflit d'intérêts réel ou apparent, ou pour appliquer une loi, un décret, un règlement ou un arrêté qui vise l'agent ou qui est administré par ce dernier.

⁵⁵ Le système de déclaration en ligne Integrity (<https://integrity.gov/login>), administré par l'OGE.

130. L'examen technique est suivi d'un examen axé sur les conflits d'intérêts, qui se concentre sur les déclarations de situation financière et les fonctions du poste occupé par l'agent dans le but d'identifier tout conflit d'intérêts potentiel au regard des lois et des règlements en matière d'éthique. Ce deuxième examen vise à déterminer si l'agent est susceptible de détenir des avoirs ou d'occuper des postes extérieurs et d'entretenir des relations extérieures non conformes aux règlements en matière d'éthique, et vise aussi à élaborer des mesures correctives afin d'éviter que des conflits d'intérêts ne se matérialisent.

131. Aux fins de la certification d'une déclaration de situation, l'examen doit conclure :

- que toutes les parties à remplir l'ont été ; et
- qu'aucun intérêt ni poste mentionnés dans la déclaration n'enfreignent ou ne semblent enfreindre :
 - une quelconque disposition applicable du chapitre 11, titre 18 du Code des États-Unis (c'est-à-dire la législation pénale sur les conflits d'intérêts) ;
 - la loi sur l'éthique dans le gouvernement de 1978 (EGA), telle que modifiée, et ses règlements d'application ;
 - le décret 12674, tel que modifié par le décret 12731, et ses règlements d'application (c'est-à-dire les Normes de conduite) ;
 - un quelconque autre décret applicable en vigueur au moment de l'examen (par exemple, l'Engagement d'éthique) ; ou
 - une quelconque autre loi ou réglementation propre à l'organisme concerné, qui s'applique au déclarant.

132. L'organisme concerné doit examiner les déclarations publiques de situation financière dans un délai de 60 jours à compter de leur réception. Si des mesures correctives s'avèrent nécessaires, leur mise en œuvre doit commencer avant l'expiration de ce délai. En pareil cas, l'organisme concerné doit prendre des mesures raisonnables pour achever l'examen dès que possible après l'expiration du délai de 60 jours et au plus tard trois mois à compter de la date à laquelle le déclarant est informé de la nécessité des mesures correctives. L'OGE procède à un examen de deuxième niveau des déclarations publiques de situation financière de certains agents de haut rang, notamment les responsables des questions d'éthique (DAEO), les hauts fonctionnaires de la Maison Blanche, les hauts fonctionnaires du Bureau du vice-président et le directeur général de la Poste (*Postmaster General*). En effet, les déclarations de ces agents sont d'abord examinées et certifiées par l'organisme qui les emploie, puis transmises à l'OGE pour un deuxième niveau d'examen et de certification ou de clôture.

133. Les déclarations de situation financière des candidats à un poste d'agent « PAS » sont examinées par l'organisme concerné, l'OGE et la Maison Blanche avant la nomination. En principe, les déclarations doivent être prises au pied de la lettre, sauf en cas d'omission ou d'ambiguïté manifeste ou si l'organisme qui procède à l'examen (ou l'OGE) se rend compte que des informations sont erronées. L'EEG a été informée que dans la pratique, les examinateurs prennent généralement les devants et s'efforcent de clarifier toutes les questions avec les agents déclarants pour s'assurer de l'exactitude des informations. Une fois l'agent nommé, l'OGE, tout comme l'organisme employeur, contrôle la conformité de l'agent avec l'« accord d'éthique » conclu avec l'organisme, sachant que cette conformité doit être effective typiquement dans un délai de 90 jours à compter de la nomination. Dans certains cas, les organismes peuvent décider de déroger à certaines exigences en matière d'éthique ayant trait aux conflits d'intérêts financiers, mais ils doivent alors consulter l'OGE. La

conformité avec les engagements de l'accord d'éthique est confirmée par une certification écrite qui doit être présentée à l'organisme et à l'OGE et qui est rendue publique. Au cas où un agent n'aurait pas déposé de certificat de conformité dans le délai imparti, l'OGE signale sur son site internet que ce certificat n'a pas été reçu. Les inexactitudes ou les omissions importantes dans le formulaire de certification sont passibles de sanctions disciplinaires ou pénales.

134. Le Questionnaire annuel de l'OGE recueille des données sur le taux de conformité avec les exigences de déclaration, ainsi que sur les mesures correctives ou disciplinaires prises à la suite de violations des règles ou des lois relatives à l'éthique et les saisines du département de la Justice (DOJ) concernant des violations potentielles des lois pénales sur les conflits d'intérêts. Ce questionnaire recueille également des informations sur les orientations en matière d'éthique les plus fréquemment sollicitées auprès des responsables des questions d'éthique (DAEO) des organismes, et sert de base pour publier des avis et des conseils dans le cadre du rapport sommaire annuel y afférent. En outre, l'OGE publie chaque année des enquêtes sur les poursuites⁵⁶, qui indiquent les sanctions infligées en vertu des dispositions légales pénales sur les conflits d'intérêts (articles 202 à 209, titre 18, U.S.C.) et des lois connexes et illustrent l'application de la législation pénale sur les conflits d'intérêts par le département de la Justice (DOJ).

135. En outre, le Bureau de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget – OMB*) au sein du Bureau exécutif du président fournit aux responsables fédéraux des orientations pour améliorer la responsabilité et l'efficacité des programmes et des opérations fédéraux en identifiant et en gérant les risques et en définissant des exigences en matière d'évaluation, de correction et d'établissement de rapports ayant trait à l'efficacité des contrôles internes.

136. L'EEG note avec satisfaction que tous les titulaires de charges publiques au sein du pouvoir exécutif sont assujettis à des obligations déclaratives étendues, à un examen scrupuleux de leurs intérêts financiers, ainsi qu'à l'obligation de s'en défaire si ces intérêts – y compris les intérêts qui apparaissent en cours d'emploi à travers des déclarations *ad-hoc* – sont ou semblent être en conflit avec leurs fonctions officielles. Toutes ces mesures s'appliquent à tous les agents de haut rang au niveau du Cabinet et au-dessous. De l'avis de l'EEG, ce cadre complet et cette application proactive constituent de bonnes pratiques. Les améliorations principales (et capitales) à apporter au système en place concernent les postes les plus élevés du pouvoir exécutif, à savoir le président et le vice-président ; une recommandation a déjà été formulée à cet effet (voir le paragraphe 98).

Mécanismes visant à rendre des comptes et à caractère répressif

Mécanismes à caractère répressif non pénaux

137. La violation des dispositions des Normes de conduite éthique pour les agents du pouvoir exécutif (les Normes de conduite) constitue une faute d'ordre administratif, passible de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement, ainsi que d'autres sanctions, telles qu'une amende. Le président et le vice-président ne sont pas non plus soumis aux Normes de conduite, à l'exception des dispositions relatives à l'acceptation et à la sollicitation

⁵⁶ Des rapports spécifiques sont accessibles via les liens suivants : [2021](#), [2020](#), [2019](#), [2018](#) et [2017](#).

de cadeaux. Cependant, le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) et le département de la Justice (DOJ) conseillent depuis longtemps au président et au vice-président d'agir, par principe, comme s'ils étaient liés par ces normes⁵⁷.

138. Les Normes de conduite exigent en outre que les agents appliquent les interdictions pénales relatives à l'intégrité, à l'impartialité, aux conflits d'intérêts, à l'abus de pouvoir et à l'utilisation abusive d'informations confidentielles (telles que décrites dans les articles pertinents ci-dessus). Le Questionnaire annuel transmis par l'OGE aux organismes fédéraux recueille également des informations sur les mesures disciplinaires et civiles prises à la suite de violations de dispositions des Normes de conduite. Toutefois, ces informations ne sont pas ventilées par catégories d'agents, notamment les PHFE. Le Questionnaire annuel, publié en ligne⁵⁸, recense également les procédures engagées pour défaut de déclaration ou fausse déclaration publique de situation financière (article 13106, titre 5, U.S.C.), passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 50 000 USD ; et pour violation des dispositions relatives aux revenus extérieurs (article 13143, titre 5, U.S.C.) ou aux activités extérieures (annexe 13144, titre 5, U.S.C.), passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 USD. En 2022, les agences ont fait état de 675 mesures disciplinaires fondées en tout ou en partie sur des violations des normes de conduite et de 18 mesures disciplinaires fondées en tout ou en partie sur des violations de lois pénales ou civiles. Les mesures disciplinaires peuvent inclure des mesures correctives pouvant aller jusqu'à la suspension, la réaffectation ou la révocation.

139. Par exemple, les autorités font état de plusieurs cas de PHFE ayant enfreint les lois relatives à l'intégrité et à l'éthique. Ainsi, en 2017, le secrétaire à la Santé et aux Services sociaux (*Health and Human Services Secretary*) a démissionné à la suite de critiques liées à l'utilisation abusive de fonds publics pour des voyages de luxe et des voyages personnels⁵⁹. De même, en 2018, le secrétaire aux Anciens combattants (*Secretary of Veterans Affairs*) a été remplacé à la suite d'un rapport de l'inspecteur général sur le recours à un subordonné pour gérer des déplacements personnels lors d'un voyage officiel au Danemark et en Angleterre, ainsi que l'acceptation inappropriée de billets pour le tournoi de tennis de Wimbledon⁶⁰. Enfin, en 2018, le secrétaire à l'Intérieur (*Secretary of the Interior*) a démissionné à la suite de plusieurs enquêtes fédérales liées à l'utilisation de ses fonctions à des fins de profit personnel⁶¹.

⁵⁷ Voir en particulier l'avis consultatif informel 83x16 de 1983 de l'OGE, accessible via le lien suivant : [https://oge.gov/web/oge/nsf/0/7C412A858FF0CF9B852585BA005BEF6D/\\$FILE/64ed9ad9bd294b45a88ac8729a97968a3.pdf](https://oge.gov/web/oge/nsf/0/7C412A858FF0CF9B852585BA005BEF6D/$FILE/64ed9ad9bd294b45a88ac8729a97968a3.pdf)

⁵⁸ Les enquêtes sur les poursuites en matière de conflits d'intérêts (*Conflict of Interest Prosecution Surveys*) rendent compte des cas spécifiques ; elles sont accessibles via les liens suivants : [2022](#), [2021](#), [2020](#), [2019](#), [2018](#) et [2017](#).

⁵⁹ Selon le rapport d'audit de l'inspecteur général de la Santé et des services sociaux. Voir également les articles de presse suivants : <https://www.politico.com/story/2018/07/13/tom-price-auditor-travel-685778>, <https://abcnews.go.com/Politics/watchdog-report-hhs-secretary-tom-prices-travel-wasted/story?id=56564897>, <https://www.foxnews.com/politics/hhs-secretary-tom-price-resigns-over-private-plane-trips>

⁶⁰ Voir l'enquête administrative concernant le voyage en Europe du secrétaire aux Anciens combattants et de sa délégation, menée par l'Inspection générale (OIG), accessible via le lien suivant : <https://www.va.gov/oig/pubs/vaoig-17-05909-106.pdf>.

⁶¹ Voir le rapport d'enquête de l'Inspection générale du secrétariat à l'Intérieur des États-Unis, accessible via le lien suivant : <https://www.oversight.gov/sites/default/files/oig-reports/DOI/WebReactFormerSecretaryEthicalNoncompliance.pdf>.

Poursuites pénales et immunité

140. Toutes les PHFE, à l'exception du président et du vice-président, sont assujetties aux lois sur l'éthique et les conflits d'intérêts et peuvent être poursuivies en responsabilité pénale et civile dans la même mesure et de la même manière que les autres agents. Les PHFE jouissent généralement des mêmes droits fondamentaux et de procédure dans le cadre des enquêtes, poursuites et procédures pénales que tous les autres citoyens visés par une enquête pour des infractions ayant trait à la corruption et autres.

141. Les lois pénales relatives aux conflits d'intérêts et à la corruption des agents fédéraux comprennent notamment les articles 201 à 209, titre 18, U.S.C. L'article 201, qui vise également le président et le vice-président, interdit la corruption d'agents publics et de témoins, infraction passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre 15 ans et aussi de la déchéance « *de toute fonction honorifique, de confiance ou rémunérée aux États-Unis* » (article 201(b), titre 18, U.S.C.). En revanche, le président et le vice-président ne sont pas visés par les lois pénales sur les conflits d'intérêts énoncées aux articles 203, 205, 208 et 209, titre 18, U.S.C. Une recommandation relative à la responsabilité du président et du vice-président en cas de manquements en matière de conflits d'intérêts a été formulée plus haut dans le présent rapport (voir le paragraphe 98 ci-dessus).

142. Le président jouit du « privilège de l'exécutif » (*executive privilege*)⁶², qui protège les documents et les informations sollicités et reçus par le président ou ses proches conseillers à la Maison Blanche en rapport avec les délibérations et les décisions présidentielles⁶³. Ce privilège n'est pas nécessairement « absolu » et, si les circonstances le justifient, peut céder le pas aux « exigences fondamentales d'une procédure régulière pour une administration équitable de la justice pénale »⁶⁴ ; selon les autorités, il est rarement invoqué dans les procédures pénales. Son application varie en fonction des faits et en fonction des circonstances de son invocation et de l'enquête ou des poursuites pénales en question. L'EEG n'a pas eu connaissance d'enquêtes menées ces dernières années sur des infractions liées à la corruption, dans le cadre desquelles le privilège de l'exécutif aurait été invoqué.

⁶² Doctrine juridique reconnue il y a plus de deux siècles, le privilège de l'exécutif permet aux présidents de ne pas donner suite à des demandes de membres des pouvoirs législatif et judiciaire souhaitant obtenir des informations jugées sensibles par l'administration. Ce privilège permet au président de recevoir des avis francs de la part de ses collaborateurs sans craindre une ingérence ultérieure du Congrès ou des tribunaux. Bien que le privilège ne soit pas expressément mentionné dans la Constitution, la Cour suprême des États-Unis a trouvé, pour la première fois dans l'affaire du Watergate (États-Unis c. Nixon) en 1974, un fondement constitutionnel à cette doctrine, qui repose sur « la suprématie de chaque pouvoir dans la sphère des compétences que lui confère la Constitution » et dans le principe de la séparation des pouvoirs. Il existe, dans la Dérogation 5 (*Exemption 5*) de la loi fédérale sur la liberté de l'information (*Freedom of Information Act – FOIA*), une disposition similaire qui permet à un organisme du pouvoir exécutif de s'abstenir de communiquer certains documents sur lesquels s'appuient ses agents. Le privilège a été invoqué pour la première fois par George Washington, qui a alors déclaré que le président est fondé à refuser de communiquer des informations uniquement lorsque cela sert l'intérêt général et ne constitue pas une tentative de protéger les intérêts politiques du président et de son administration. Pour plus d'informations, voir : <https://www.rcfp.org/journals/fast-furious-and-executive-pr/>.

⁶³ Voir : affaire Trump v. Thompson, 20 F.4th 10, 25-26 (D.C. Cir. 2021), accessible via le lien suivant : <https://casetext.com/case/trump-v-thompson-1>.

⁶⁴ Voir : affaire United States v. Nixon, 418 U.S. 683, 713 (1974), dans laquelle a été confirmé le rejet de la requête du président visant à faire annuler une ordonnance de soit-communiqué de documents destinés à être utilisés dans le cadre d'un procès pénal, accessible via le lien suivant : <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/418/683/>.

143. En ce qui concerne les immunités, le président en exercice ne jouit d'aucune immunité à l'égard des enquêtes pénales. Toutefois, le Bureau du Conseiller juridique (OLC) au sein du département de la Justice (DOJ), qui fournit des interprétations du droit au procureur général des États-Unis (*Attorney General*), a statué que : « *en vertu de la position unique que lui confère la Constitution, le président ne peut faire l'objet de poursuites pénales pendant qu'il est en fonctions* », établissant ainsi l'inviolabilité du président dans l'exercice de ses fonctions⁶⁵. La Cour suprême ne s'est pas prononcée à ce sujet. Si, toutefois, le président était mis en accusation et démis de ses fonctions, rien ne ferait obstacle à des poursuites pénales à son encontre.

144. Comme nous l'avons indiqué précédemment (voir le paragraphe 138 ci-dessus), les Questionnaires annuels de l'OGE fournissent des informations et des exemples ayant trait aux poursuites et aux sanctions résultant d'infractions à la législation pénale relative aux conflits d'intérêts, aux restrictions applicables après la cessation des fonctions et à la représentation non autorisée dans le cadre de poursuites contre le gouvernement (articles 202 à 209, titre 18, U.S.C.), ainsi que de lois connexes. En 2022, quelque 47 dossiers ont été transmis au ministère de la Justice pour violation des lois pénales sur les conflits d'intérêts. À titre d'exemple, les autorités ont fait référence aux accusations portées contre l'ancien président Trump pour rétention illégale d'informations relatives à la défense nationale dans l'affaire *U.S. v. Trump, Nauta, et De Oliveira*⁶⁶ et pour conspiration en vue de frauder les États-Unis, conspiration en vue d'entraver une procédure officielle et accusations connexes dans l'affaire *U.S. v. Donald J. Trump*⁶⁷.

⁶⁵ Voir : Memorandum from Robert G. Dixon, Jr., Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, Re: Amenability of the President, Vice President and other Civil Officers to Federal Criminal Prosecution while in Office (Sept. 24, 1973) – note traitant de la possibilité d'intenter des poursuites pénales fédérales à l'encontre du président, du vice-président et d'autres agents civils en fonction.

⁶⁶ Le nouvel acte d'accusation est accessible via le lien suivant : <https://www.justice.gov/storage/US-v-Trump-Nauta-De-Oliveira-23-80101.pdf>

⁶⁷ L'acte d'accusation est accessible via le lien suivant : https://www.justice.gov/storage/US_v_Trump_23_cr_257.pdf

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et obligation de rendre des comptes des services répressifs

Aperçu des différents services répressifs

145. Les services répressifs désignent les organismes et les agents des collectivités territoriales, des États et de la fédération, qui sont chargés de faire appliquer les lois, de maintenir l'ordre public et d'administrer la sécurité publique. Les principales missions des services répressifs comprennent les enquêtes ainsi que l'arrestation et le placement en détention des personnes soupçonnées d'infractions pénales. Les agents des services répressifs fédéraux ont des missions similaires à celles des agents de police des États et des collectivités territoriales. Les agents font appliquer la loi, enquêtent sur les infractions, recueillent et conservent les éléments de preuve, établissent des rapports à l'intention des procureurs, arrêtent les auteurs présumés d'infractions et témoignent devant les tribunaux.

146. Il existe plusieurs services répressifs fédéraux : le Bureau d'enquête fédéral (*Federal Bureau of Investigation – FBI*), l'Administration de la répression du trafic des stupéfiants (*Drug Enforcement Administration – DEA*), le Bureau des alcools, du tabac, des armes à feu et des explosifs (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives – ATF*), le Service de contrôle de l'immigration et des douanes des États-Unis (*U.S. Immigration and Customs Enforcement – ICE*), le Service des Marshals des États-Unis (*U.S. Marshals Service – USMS*), le Service secret des États-Unis (*United States Secret Service – USSS*), les Garde-côtes des États-Unis (*United States Coast Guard – USCG*), l'Administration de la sécurité des transports (*Transport Security Administration – TSA*), le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (*U.S. Customs and Border Protection – CBP*), le Bureau d'enquête pour la sécurité intérieure (*Homeland Security Investigations – HSI*) et la Police du département de la Défense des États-Unis (*United States Department of Defence Police – DOD Police*).

147. Le présent rapport porte sur le Bureau d'enquête fédéral (FBI). Principal organe d'enquête du gouvernement fédéral, le FBI est à la fois le plus connu des nombreux services répressifs au niveau national et celui qui dispose des pouvoirs les plus étendus en matière d'enquête.

Organisation et obligation de rendre des comptes d'un service répressif spécifique : le Bureau d'enquête fédéral (FBI)

148. Le FBI a une compétence illimitée sur l'ensemble du territoire national et peut intervenir dans presque toutes les affaires criminelles. La compétence du FBI en matière d'enquête s'étend à la plupart des lois pénales fédérales qui couvrent plus de 200 catégories de textes, dont la plupart relèvent des grands domaines que sont le terrorisme, la cybercriminalité, le contre-espionnage, les droits civils, la corruption publique, les armes de destruction massive, la criminalité organisée, la criminalité violente et la criminalité en col blanc. La législation fédérale confère au FBI le pouvoir d'enquêter sur toutes les infractions fédérales qui ne sont pas du ressort exclusif d'un autre organisme fédéral. Le FBI occupe une position unique entre la collecte de renseignements et la sphère répressive au niveau national. Dans ce cadre, il joue souvent le rôle d'une sorte de centre d'échange d'informations ayant trait à la sécurité intérieure, qui est chargé de recueillir des renseignements et de les transmettre à d'autres organismes fédéraux.

149. Le FBI, à l'instar des autres services répressifs fédéraux cités ci-dessus, n'est pas une force de police nationale. Le FBI est avant tout une organisation qui se consacre à la sécurité nationale et travaille en étroite collaboration avec de nombreux partenaires dans tout le pays et dans le monde entier pour répondre aux menaces les plus graves qui pèsent sur la sécurité nationale. Les services répressifs des États et des collectivités territoriales ne sont pas subordonnés au FBI, et ce dernier ne supervise pas leurs enquêtes et n'en prend pas le relais non plus. Au contraire, les moyens d'enquête du FBI et des services répressifs des États et des collectivités territoriales sont souvent conjugués dans le cadre d'un effort commun pour enquêter sur les affaires et les élucider. Cette collaboration est considérée comme la clé de voûte de la mission du FBI. Un nombre important d'enquêtes du FBI sont menées de concert avec d'autres services répressifs ou dans le cadre d'équipes spéciales mixtes.

150. Le FBI est un organisme semi-autonome placé sous la tutelle du département de la Justice (DOJ). Il s'agit d'une organisation civile dirigée par un directeur nommé par le président des États-Unis et confirmé par le Sénat pour un mandat maximal de dix ans. Faisant partie intégrante du département de la Justice, le chef du FBI est responsable devant le procureur général des États-Unis – qui assume la fonction de secrétaire à la Justice – (*Attorney General*). Au plan interne, le FBI est structuré comme suit : le directeur, le directeur adjoint (*Deputy Director – DD*), le directeur adjoint associé (*Associate Deputy Director – ADD*), les sous-directeurs exécutifs (*Executive Assistant Directors – EADs*) et les sous-directeurs (*Assistant Directors – ADs*), qui dirigent les branches, les divisions et les programmes au niveau du siège du FBI, ainsi que les sous-directeurs en charge (*Assistant Directors in Charge – ADICs*) et les agents spéciaux en charge (*Special Agents in Charge – SACs*), qui dirigent les bureaux locaux.

151. Ayant son siège à Washington, DC, le FBI dispose de 56 bureaux locaux (*field offices*) situés dans les principales villes des États-Unis, d'environ 350 structures de moindre envergure, appelées agences résidentes (*resident agencies*), dans des villes et des agglomérations, ainsi que de plus de 60 bureaux internationaux, appelés attachés judiciaires (*legal attachés*), dans des ambassades des États-Unis à travers le monde.

152. En novembre 2022, le FBI comptait plus de 37 000 agents, dont environ 14 000 agents répressifs et agents spéciaux à temps plein. La diversité fait partie des valeurs fondamentales du FBI et fait l'objet d'une des initiatives prioritaires de son directeur. Le Bureau de la diversité et de l'inclusion élabore et met en œuvre des stratégies en matière de diversité et d'inclusion. Les effectifs totaux du FBI se répartissent comme suit : 54,72 % d'hommes (20 597) et 45,28 % de femmes (17 041) ; 72,66 % de Blancs (27 346 – sachant que les Blancs représentent 61,3 % de la population totale des États-Unis) et 27,15 % de personnes issues de minorités (10 219). Si l'on considère, au niveau du FBI, les agents « SES » (*Senior Executive Service*) [NdT : il s'agit d'agents de rang supérieur à GS-15 occupant des fonctions d'encadrement supérieur ou de direction] et les agents « SL » (*Senior Level*) [NdT : il s'agit d'agents de rang supérieur à GS-15 ne relevant ni de la catégorie « SES » ni de la catégorie « ST » d'agents affectés à la recherche-développement ou à des activités connexes], 73,99 % de ces personnels sont des hommes (242) et 26,01 %, des femmes (84).

153. Le FBI dispose d'une politique de diversité et d'inclusion soutenue par un dispositif institutionnel spécifique. L'EEG note un ratio hommes (55%)/femmes (45%) parmi les employés du FBI. Les femmes ne représentent que 26 % des personnes occupant des postes de direction au sein du FBI et 22 % des agents spéciaux. Les femmes dirigent sept des 56

bureaux locaux du FBI. L'EEG a été informée d'une évaluation, réalisée par le Bureau de l'Inspection générale au sein du département de la Justice des États-Unis (DOJ OIG), de l'équité entre les sexes dans le processus de formation des nouveaux agents spéciaux et analystes du renseignement à l'Académie du FBI (décembre 2022). Cette évaluation, qui faisait suite à des plaintes d'anciens stagiaires pour des allégations de la discrimination fondée sur le sexe à l'Académie du FBI, a abouti à sept recommandations d'amélioration⁶⁸. L'EEG croit savoir que le FBI est en train de prendre des mesures pour donner suite à ces recommandations ; l'OIG du DOJ considère que l'état de toutes les recommandations est résolu⁶⁹.

154. Comme le GRECO l'a souligné à plusieurs reprises dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation, il importe que les agents des services répressifs représentent, dans la mesure du possible, la société dans son ensemble. La recherche d'un meilleur équilibre entre les hommes et les femmes constitue un impératif d'égalité en vertu du droit international. Plus encore, la diversité au sein des services répressifs en général, y compris aux postes d'encadrement supérieur et de direction, peut avoir des effets positifs sur l'ensemble de la profession (par exemple, dans les contacts avec le public ; dans la lutte contre une éventuelle omerta par la création d'un environnement plus hétérogène ; à travers le développement de la pluralité des points de vue ; etc.). Au-delà d'une meilleure représentation des femmes aux postes d'encadrement supérieur et de direction, il importe également d'envisager des mesures aidant à concilier vie privée et vie professionnelle, qui permettraient aux agents de sexe féminin de rester et de faire carrière au sein de l'organisation. Enfin, l'EEG estime que des efforts plus conséquents pourraient être faits à tous les niveaux du FBI, non seulement en ce qui concerne les femmes mais aussi les autres groupes sous-représentés. L'EEG invite les autorités à engager une vaste réflexion dans ce domaine afin de s'assurer que les processus fondés sur le mérite incluent des politiques et des pratiques positives concourant à un niveau approprié de diversité au sein du FBI. Par conséquent, **le GRECO recommande la mise en place de mesures supplémentaires visant à renforcer la représentation des femmes et des autres groupes sous-représentés à tous les niveaux du Bureau d'enquête fédéral.**

⁶⁸[Evaluation of the U.S. Department of Justice Office of the Inspector General \(DOJ OIG\) on Gender Equity in the Training Processes for New Special Agents and Intelligence Analysts at the FBI Academy](#) (évaluation, par l'Inspection générale du département de la Justice des États-Unis (DOJ OIG), de l'équité entre les sexes dans le processus de formation des nouveaux agents spéciaux et analystes du renseignement à l'Académie du FBI). En 2019, plusieurs anciens « nouveaux agents stagiaires » (*New Agent Trainees – NATs*) et anciens « nouveaux analystes du renseignement stagiaires » (*New Intelligence Analyst Trainees – NIATs*) ont intenté un procès au FBI, au motif d'une discrimination fondée sur le sexe à l'Académie du FBI. À la demande de la commission des affaires judiciaires de la Chambre des représentants des États-Unis, l'Inspection générale (OIG) du département de la Justice des États-Unis (DOJ) a lancé cette évaluation des politiques et des pratiques, des tendances et des modèles pour les stagiaires de sexe masculin et de sexe féminin, ainsi que de l'équité perçue entre les sexes au sein de l'Académie du FBI. L'OIG a observé que les retombées positives de la formation, telles que les taux d'obtention de diplôme, sont généralement équitables ; cependant, il a aussi constaté que les nouveaux agents stagiaires (NAT) de sexe féminin reçoivent un nombre disproportionné de notes d'aptitude défavorables (*Suitability Notations – SNs*) dans plusieurs domaines et affichent des taux de renvoi supérieurs à leur représentation globale dans la population suivant la formation de base sur le terrain (*Basic Field Training Course – BFTC*) du FBI. L'OIG a également relevé des problèmes de disparité de traitement dans plusieurs domaines dudit programme, en particulier dans la mise en œuvre, par l'Académie, des formations à la tactique et aux tactiques défensives. Enfin, il a établi que les femmes sont sous-représentées parmi les instructeurs en tactique et en tactiques défensives.

⁶⁹ La mention "résolu" ne signifie pas nécessairement que les recommandations ont été entièrement mises en œuvre, mais plutôt que l'agence à laquelle les recommandations ont été adressées a accepté de mettre en œuvre les recommandations ou a proposé des actions qui répondront aux recommandations.

Accès à l'information

155. Les documents du FBI (tels que les dossiers d'enquête ou les dossiers personnels et les guides de politique) sont mis à la disposition du public, y compris les médias, conformément à la loi sur la liberté de l'information (*Freedom of Information – FOIA*) et à la loi sur la protection de la vie privée (*Privacy Act*), conjointement désignées sous l'acronyme de « FOIPA ». Les documents fréquemment demandés sont disponibles via le lien suivant : [FBI FOIA Vault](#).

156. En outre, le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE) met à la disposition du public un système en ligne de documents ayant trait à l'éthique pour un millier des quelque 26 000 déclarants publics du pouvoir exécutif, y compris le directeur du FBI. Les citoyens peuvent également utiliser le formulaire OGE-201 pour demander une copie des déclarations publiques de situation financière et d'autres documents spécifiques de certains agents du pouvoir exécutif, y compris les agents « SES » (*Senior Executive Service*) et les agents « SL » (*Senior Level*) du FBI. Ces documents sont disponibles en vertu de la loi sur l'éthique dans le gouvernement de 1978 (EGA), telle que modifiée (annexes 103, 105 et 402, titre 5, U.S.C.), de la loi STOCK et des règlements d'application de l'OGE.

157. La loi impose des restrictions à l'utilisation de ces documents. Ceux-ci ne peuvent ainsi pas être utilisés :

- à des fins illégales ;
- à des fins commerciales, sauf par des médias d'information et de communication en vue d'une diffusion au grand public ;
- pour la détermination ou l'établissement du taux d'intérêt d'un prêt ; ou
- pour une utilisation directe ou indirecte dans une démarche de sollicitation d'argent à quelque fin que ce soit, y compris à des fins politiques et caritatives.

158. Les membres du public peuvent également solliciter auprès de l'OGE d'autres « documents visés », tels que les documents se rapportant à une fiducie admissible sans droit de regard (*qualified blind trust*) ou à une fiducie admissible diversifiée (*qualified diversified trust*), d'autres documents spécifiques prévus par le formulaire 201 de l'OGE, des lettres d'accompagnement des demandes de dispense de déclaration de cadeau approuvées et des lettres d'accompagnement des demandes de dispense de déclaration publique approuvées pour certains agents spéciaux du gouvernement dont la durée de fonctions n'excède pas 130 jours par an.

Confiance du public

159. Dans le sondage « Mood of the Nation » de l'Institut McCourtney pour la démocratie, réalisé en novembre 2022, 40 % des personnes interrogées ont répondu « la plupart du temps » à la question « combien de fois pensez-vous pouvoir faire confiance au FBI pour faire ce qui est juste ». L'enquête a également révélé que les différences générationnelles pour l'impression de partialité du FBI sont elles aussi assez marquées. Seul 31 % des répondants de la génération Z (18 à 25 ans) indiquent avoir le sentiment que les agents du FBI sont équitables, contre 50 % de ceux de la génération silencieuse (77 ans et plus). De même, 38 % des répondants de la génération Z indiquent que les agents du FBI font preuve de partialité en défaveur des groupes de gauche, une opinion que ne partage aucun des répondants de la

génération silencieuse, qui font plutôt état d'un sentiment de partialité du FBI en défaveur de l'ancien président Trump. Les personnes ayant au moins un diplôme universitaire sont proportionnellement plus nombreuses à faire confiance au FBI que les personnes ayant un certain niveau d'études universitaires non sanctionnées par un diplôme.

Syndicats et associations professionnelles

160. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le FBI est à la fois un service répressif et un service de renseignement. À ce titre, il fait partie des organismes privés de la liberté syndicale par la loi. Les agents spéciaux du FBI peuvent en revanche choisir volontairement d'adhérer à des associations professionnelles, telles que l'Association des agents du FBI ([FBI Agents Association – FBI AA](#)) ou l'Association des anciens agents spéciaux du FBI ([SOCXFBI](#)). Étant donné que ces associations professionnelles et d'autres du même type sont des entités non fédérales, bien qu'étroitement liées au FBI, l'activité d'un agent spécial du FBI en leur sein peut être soumise à des restrictions : c'est par exemple le cas des activités de représentation devant le département de la Justice pour des questions de rémunération ou de conditions de travail qui concernent les agents spéciaux ou une autre catégorie distincte et identifiable de personnes ou d'entités.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

161. Le FBI (Bureau d'enquête fédéral) a mis en place plusieurs politiques de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité. Le Bureau de l'intégrité et de la conformité (*Office of Integrity and Compliance – OIC*), la Division de la sécurité (*Security Division*), la Division de l'inspection (*Inspection Division – INSD*) et le Bureau de la responsabilité professionnelle (*Office of Professional Responsibility – OPR*) mettent en œuvre des programmes et des politiques visant à garantir l'intégrité des personnels et de la mission du FBI. Le Bureau de l'audit interne (*Office of Internal Audit – OIA*), récemment créé, joue également un rôle essentiel dans la prévention de la corruption (voir également la partie consacrée à la surveillance et au contrôle). Le guide de la politique du programme d'éthique et d'intégrité du FBI est également crucial à cet égard (voir la partie consacrée aux principes éthiques et aux règles de conduite).

162. Le FBI prend des mesures pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité, de la phase du recrutement jusqu'à la fin des fonctions, en passant par l'intégration et l'avancement de carrière. Le FBI mène des enquêtes approfondies et complètes sur les antécédents des recrues avant qu'elles n'entrent en fonctions, y compris des examens polygraphiques préalables à l'embauche pour toutes les recrues. Une fois l'agent en poste, le FBI procède à la vérification de ses antécédents de façon récurrente, afin d'identifier les risques potentiels (voir également la partie consacrée à la vérification et à la revérification des antécédents). Par ailleurs, le FBI dispose d'un programme de lutte contre les menaces internes (*Insider Threat Program*), qui surveille les systèmes et d'autres données afin d'identifier les menaces internes potentielles.

163. Aux fins de promouvoir une documentation efficace des politiques et des procédures, le Bureau des politiques internes du FBI (*Internal Policy Office*) apporte son concours à l'élaboration de politiques claires et détaillées régissant tous les aspects des activités du FBI.

Au nombre de ces politiques, on peut citer le Guide des enquêtes et des opérations nationales ([*Domestic Investigations and Operations Guide – DIOG*](#)). Cette politique énonce, entre autres, des exigences détaillées sur l'utilisation par le FBI de ses pouvoirs d'enquête. En outre, des programmes spécifiques élaborent des guides de politique pour mieux définir les procédures appropriées qui s'y rapportent.

164. En outre, pour favoriser des processus décisionnels solides, le FBI a développé des systèmes informatiques assortis d'exigences d'approbation appropriées intégrées dans les flux de travail. Par exemple, en 2014, le FBI est passé d'un système de fichiers sur papier à un système électronique appelé SENTINEL, qui permet de gérer les affaires, documents, tâches, flux de travail et éléments collectés, d'effectuer des recherches et d'établir des rapports. SENTINEL tient un registre vérifiable de l'ensemble des opérations. Il documente et gère les affaires depuis début et jusqu'à leur clôture.

165. L'EEG observe que le FBI a mis en place des politiques et des mécanismes solides pour promouvoir l'éthique et l'intégrité et prévenir les fautes et les infractions, notamment la corruption, la fraude et le traitement inapproprié d'informations. Les nombreux bureaux et divisions à l'intérieur et à l'extérieur du FBI, au sein du pouvoir exécutif, consacrent des ressources substantielles pour s'assurer que le FBI se conforme aux normes d'excellence les plus élevées. Tous les agents du FBI rencontrés sur place sans exception, à différents niveaux de la structure, notamment la Division de la sécurité (*Security Division*), le Bureau des menaces internes (*Insider Threat Office – InTO*), la Division de l'inspection (*Inspection Division – INSD*), le Bureau de l'intégrité et de la conformité (*Office of Integrity and Compliance – OIC*), le Bureau de la responsabilité professionnelle (*Office of Professional Responsibility – OPR*) et le Bureau de l'audit interne (*Office of Internal Audit – OIA*) récemment créé, ont répété la devise du FBI « faire ce qu'il faut, comme il le faut » (*do the right thing, the right way*), convaincus qu'elle est profondément ancrée au sein de l'organisation. Le FBI est doté d'un solide mécanisme de dissuasion, de détection et d'atténuation des risques, qui permet de s'assurer que les agents, qu'ils soient actuels ou anciens, ne causent aucun préjudice matériel ou de réputation à l'organisation. Il a mis en place des dispositions et des règlements détaillés, ainsi que des programmes de formation réguliers portant sur l'intégrité, l'éthique et l'évaluation des risques (menaces) à l'intention de ses agents, en particulier de ceux des échelons inférieur et intermédiaire, qui travaillent aussi bien au siège que dans les bureaux locaux ou à l'étranger.

166. Depuis près d'une décennie, le FBI utilise un système électronique de tenue de dossiers, SENTINEL, pour gérer les affaires, les documents, les tâches et les flux de travail. Ce système contient les données relatives aux enquêtes, aux renseignements, au personnel et à l'administration, que le FBI rassemble dans le cadre de sa mission. En ce qui concerne les agents du FBI, le système SENTINEL contient leurs données personnelles, leur habilitation de sécurité, ainsi que les noms de leurs supérieurs hiérarchiques. Pour vérifier la situation des agents actuels et anciens, le FBI s'appuie en général sur les déclarations faites par les agents eux-mêmes et sur les déclarations de situation financière faites sous la surveillance de sa Division de la sécurité. Les informations sur les agents du FBI sont généralement recueillies directement auprès d'eux, à moins que l'agent concerné ne soit visé par une enquête. Dans ce cas, l'agent concerné est traité comme un citoyen ordinaire visé par une enquête et toutes les sources d'information internes et externes sont exploitées pour mener l'enquête de manière approfondie.

167. Concernant les menaces et les risques à l'échelle de l'organisation, des inspections des bureaux locaux, auxquelles prennent part la Division de l'inspection (INSD) ainsi que ses homologues des bureaux locaux, sont réalisées régulièrement. De l'avis du personnel du FBI rencontré sur place, cette activité obligatoire constitue non seulement un mécanisme important de prévention des risques, mais aussi un bon exercice d'apprentissage et un outil important de développement du leadership. Pour l'évaluation externe, le FBI s'appuie sur les évaluations et les recommandations du Bureau de contrôle des comptes publics (GAO) et du Bureau de l'Inspection générale (OIG) au sein du département de la Justice des États-Unis, auxquels la Division de l'inspection (INSD) du FBI rend compte des progrès accomplis.

168. L'EEG a été impressionnée par l'importance des ressources et l'attention consacrées au système de gestion des risques et des menaces, ainsi que par l'accent mis sur la prévention et la promotion de l'intégrité. Tous les agents des différentes divisions et unités du FBI que l'EEG a rencontrés sur place sont satisfaits des fonctions spécifiques qu'ils exercent conformément aux stratégies propres à chacune de ces divisions et unités. Toutefois, l'EEG a des incertitudes sur la manière dont la coordination et la communication sont assurées entre celles-ci, sur leur compréhension commune des risques et de la situation du pays, et sur l'existence d'une stratégie commune du FBI en matière de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité. Par exemple, pour certains, un lanceur d'alerte du FBI qui remet en question l'efficacité des méthodes utilisées dans le traitement des affaires par l'organisation peut être considéré comme un agent courageux et intègre du FBI qui sert l'État de droit et le protège contre les allégations d'abus, tandis que d'autres considèrent cet agent comme une menace pour l'organisation et un risque sérieux pour la sécurité nationale. Même si des dilemmes et des divergences de vue de ce type sont inévitables, il importe de prendre des mesures pour parvenir à un sentiment commun.

169. L'EEG n'a pas pu déterminer clairement quel est le haut responsable chargé, de façon visible au sein de l'organisation, de coordonner les activités de lutte contre la corruption des différentes unités. L'EEG croit comprendre que cette responsabilité échoit en dernier ressort au directeur du FBI. Toutefois, elle pense que le fait de confier cette responsabilité à un seul haut responsable ayant une vision globale des activités de lutte contre la corruption dans l'ensemble des unités opérationnelles renforcerait la gouvernance dans la hiérarchisation et la coordination des actions et des ressources de l'organisation consacrées à la prévention de la corruption. Une telle approche permettrait par ailleurs d'atténuer un éventuel cloisonnement des mesures de lutte contre la corruption au sein du FBI.

170. Dans les services répressifs, et au FBI en particulier, la coordination et la communication gagneraient à être régulières, à être institutionnalisées et à faire l'objet d'une véritable appropriation et d'un véritable dévouement, au niveau non seulement des divisions, mais aussi de la direction centrale, dont un membre devrait piloter la coordination, pour qu'elle soit reconnue comme une priorité essentielle et orientée vers la réalisation d'objectifs convenus d'un commun accord. En outre, l'élaboration d'un document opérationnel à l'usage du FBI, sa propre stratégie interne de prévention de la corruption, serait bénéfique car elle fournirait une orientation claire et une feuille de route pour le développement des activités de lutte contre la corruption, de l'intégrité et de la responsabilité au sein de l'organisation, et qu'elle contribuerait à renforcer la confiance du public. Par conséquent, **le GRECO recommande i) que le Bureau d'enquête fédéral adopte une stratégie anticorruption spécifique, en consultation avec le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE), le Bureau du Conseiller juridique spécial (OSC) et d'autres organes de contrôle appropriés, assortie**

d'un plan d'action pour sa mise en œuvre ; et ii) qu'un responsable de très haut niveau soit nommé au sein de l'organisation pour piloter cette stratégie, en renforçant la coopération et le partage d'informations entre les unités compétentes dans ce domaine, notamment par le biais d'un mécanisme de coordination institutionnalisé.

Mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption

171. Chaque division du FBI (au siège et dans les bureaux locaux), par le biais de sa direction, est tenue de prêter une attention particulière aux risques de l'organisation, notamment le risque de non-conformité. Chaque responsable de division doit classer les risques identifiés par ordre de priorité et sélectionner, parmi les risques hautement prioritaires, ceux qui seront analysés et feront l'objet de mesures d'atténuation au cours d'un exercice budgétaire donné. Le Bureau de l'intégrité et de la conformité (OIC) gère ce processus et rend compte tous les six mois à chacun des six sous-directeurs exécutifs (*Executive Assistant Directors – EADs*), au directeur adjoint associé (*Associate Deputy Director – ADD*), au directeur adjoint (*Deputy Director – DD*) et enfin au directeur, de la situation des risques identifiés au cours de cette période. Les autorités soulignent que cette approche s'est révélée efficace pour garantir que le FBI minimise les cas de non-conformité dans l'ensemble de ses programmes.

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins

172. Le procureur général des États-Unis – qui assume la fonction de secrétaire à la Justice – (*Attorney General*) a publié des lignes directrices régissant les opérations d'infiltration ([Guidelines governing undercover operations](#)), désignées par l'acronyme AGG-UCO. Les autorités soulignent que si ces techniques sont très efficaces pour lutter contre la corruption, elles doivent cependant être envisagées et contrôlées avec soin. Le FBI s'appuie sur différents mécanismes de contrôle et d'application pour garantir la conformité avec les lignes directrices du procureur général. En particulier, le Comité d'examen des opérations d'infiltration anti-criminalité (*Criminal Undercover Operations Review Committee – CUORC*), composé d'agents du FBI et de procureurs du département de la Justice (DOJ), examine, approuve et surveille de façon continue certaines opérations d'infiltration anti-criminalité.

Principes éthiques et règles de conduite

173. Les agents des services répressifs fédéraux sont assujettis à la même législation pénale et civile sur les conflits d'intérêts, aux mêmes normes de conduite éthique et aux mêmes lois en matière d'éthique que celles qui s'appliquent aux autres agents fédéraux, y compris les Principes de conduite éthique établis par le décret 12674, tel que modifié, et les règlements de l'OGE. Ces dispositions évoquent notamment la loyauté, l'honnêteté, l'intégrité, la prévention des conflits d'intérêts, la confidentialité, l'impartialité, la dénonciation de la corruption, etc. Certains agents des services répressifs fédéraux sont également assujettis à des règles d'éthique supplémentaires propres à leur organisme respectif. Par exemple, le département de la Justice, dont fait partie le FBI, a adopté des règlements supplémentaires qui imposent aux agents de demander une autorisation préalable avant de se livrer à certaines activités extérieures.

174. Plus précisément, les agents du FBI sont tenus d'agir conformément aux normes les plus strictes en matière d'honneur et d'intégrité. Le Guide de politique du programme d'éthique et d'intégrité du FBI ([FBI Ethics and Integrity Program Policy Guide](#)) établit et décrit

le programme d'éthique et d'intégrité du FBI et met en œuvre, pour les agents du FBI, les Normes de conduite éthique pour les agents du pouvoir exécutif et les exigences connexes. En bref, les agents du FBI doivent :

- déterminer et comprendre les lois, les règlements et les dispositions qui régissent leurs activités officielles et adapter leur conduite professionnelle en conséquence ;
- appliquer, dans l'exercice quotidien de leurs activités professionnelles et personnelles, les Principes de conduite éthique, la devise du FBI (fidélité, bravoure, intégrité) et les valeurs fondamentales du FBI ;
- se conformer aux Normes de conduite éthique pour les agents du pouvoir exécutif ainsi qu'aux règlements et politiques pertinents du département de la Justice (DOJ) et du FBI ;
- se livrer à leurs activités personnelles d'une manière qui ne nuise pas à leurs performances professionnelles et qui ne ternisse pas la réputation du FBI ;
- signaler à l'instance compétente toute infraction à la législation et à la réglementation commise par eux-mêmes ou par des tiers ;
- s'abstenir de prendre des mesures de représailles à l'encontre des collègues qui, croyant raisonnablement à la véracité des informations correspondantes, signalent les cas d'infraction à la législation et à la réglementation ;
- dire la vérité sur toutes les questions.

Conseils, formation et sensibilisation

175. Le Bureau de l'intégrité et de la conformité (OIC) du FBI promeut l'intégrité dans les rangs de l'organisation. Le programme en question est conçu pour créer un environnement dans lequel tous les agents sont capables de reconnaître et de résoudre sans difficulté les problèmes éthiques. Pour ce faire, une formation et des conseils efficaces sont mis à leur disposition et des décisions correctes, cohérentes et qui font autorité sont proposées si nécessaire. Le programme de l'OIC est conçu pour promouvoir une culture de la conformité, dans laquelle les agents se sentent à l'aise pour soulever des sujets de préoccupation. Un facteur important de la réussite de ce programme est l'exemple donné par les dirigeants. Sous la direction actuelle, le FBI met l'accent sur l'importance de « faire ce qu'il faut, comme il le faut ».

176. Tous les agents spéciaux commencent leur carrière en suivant une formation intensive d'environ 18 semaines, dispensée à l'Académie du FBI située à Quantico, en Virginie. De plus, tous les nouveaux agents du FBI (y compris les agents spéciaux) suivent, pendant leur première semaine, une formation à l'éthique dans le cadre de la formation dite ONE, qui se tient également à l'Académie du FBI et est organisée par la Division de la formation (*Training Division – TD*), avec le concours d'experts en la matière pour chaque thème de la formation. S'agissant de la formation à l'éthique, l'OIC dispense des instructions à travers des sessions à suivre en direct et en mode présentiel. Bien que la réglementation de l'OGE en matière d'éthique exige uniquement une formation sur quatre sujets, à savoir 1) les conflits d'intérêts financiers, 2) l'impartialité, 3) l'abus de pouvoir et 4) les cadeaux, la formation à l'éthique du FBI porte en fait sur neuf sujets, ajoutant ainsi aux programmes de formation : 5) la collecte de fonds ; 6) l'utilisation des ressources de l'administration publique, y compris les véhicules ; 7) les activités politiques partisans (loi Hatch) ; 8) les emplois et les activités extérieurs ; et 9) les restrictions applicables après la cessation des fonctions au sein de l'administration publique.

177. En outre, conformément à la politique du FBI, tous les agents doivent suivre chaque année civile une formation à l'éthique à travers un cours en direct (en mode présentiel ou en ligne) ou un cours interactif en ligne qui nécessite de visionner une vidéo sur les sujets abordés et de réussir un test (avec un score de 80 % ou plus). Dans la majorité des cas, la formation est dispensée en direct (en mode présentiel ou en ligne) par l'OIC ou par les conseillers juridiques en chef de division (*Chief Division Counsels*). Dans un nombre limité de cas, les agents peuvent satisfaire à l'exigence de formation à l'éthique en visionnant une vidéo interactive conçue par l'OIC. La formation à l'éthique en direct comprend la législation, la réglementation et la politique officielles, ainsi que des cas réels anonymisés ou des leçons tirées de l'expérience, qui visent en particulier à illustrer certaines des dispositions qui sont les plus complexes ou contre-intuitives.

178. La formation initiale, à l'intention des recrues, est organisée par la Division de la formation (TD) du FBI. Par la suite, toutes les formations annuelles sont décentralisées et organisées par le coordinateur de la formation de la division du siège concernée ou du bureau local auquel l'agent est rattaché. Le Bureau de l'intégrité et de la conformité (OIC) gère le programme relatif à la conformité juridique et à l'éthique. L'OIC collabore avec la Division de la formation du FBI pour s'assurer que tous les agents du FBI suivent leur formation annuelle en matière d'éthique, sauf dispense (par exemple, en cas de congé parental ou d'un autre motif valable).

179. Les agents du FBI sont invités à solliciter des conseils dans le cadre des activités de formation et, d'une manière générale, toutes les fois qu'ils sont confrontés à un dilemme d'ordre éthique. Les Normes de conduite éthique comportent une « clause protectrice », qui vise à inciter les agents à demander conseil à leur responsable en matière d'éthique. En effet, si l'agent concerné fait état de toutes les informations pertinentes et se conforme ensuite à l'avis du responsable de l'éthique, il ne peut faire l'objet d'aucune sanction disciplinaire, même si ce conseil était erroné en tout ou partie.

180. En ce qui concerne les conseils en matière d'éthique, même si les agents du siège et des bureaux locaux du FBI peuvent contacter n'importe quel responsable de l'éthique du FBI, les conseillers juridiques en chef de division (*Chief Division Counsels – CDCs*) des 56 bureaux locaux sont généralement considérés comme les conseillers juridiques et responsables de l'éthique en première ligne. En fonction de la taille du bureau local concerné, les conseillers juridiques en chef de division sont secondés, le cas échéant, par des conseillers juridiques adjoints de division (*Assistant Division Counsels – ADCs*) et des spécialistes parajuridiques (*Paralegal Specialists – PLSs*). Néanmoins, les conseillers juridiques en chef de division (des bureaux locaux) sont également tenus de consulter l'Unité d'éthique de l'OIC (composé d'un chef et de cinq avocats spécialisés en éthique), qui prodigue des conseils sur les questions les plus complexes ou pour lesquelles la réglementation requiert une décision écrite. De même, les conseillers juridiques en chef de division (des bureaux locaux) et l'Unité d'éthique (de l'OIC) consultent le sous-directeur (*Assistant Director – AD*) de l'OIC, qui est le responsable en chef de l'éthique (*Chief Ethics Official*) du FBI, également connu également connu sous l'appellation de Responsable suppléant de l'éthique au sein de l'Agence (*Deputy Designated Agency Ethics Official – DDAEO*).

181. En moyenne, le sous-directeur (AD) de l'OIC et l'Unité d'éthique de l'OIC à eux seuls fournissent chaque année environ 3 000 réponses à des questions, conseils et documents connexes en matière d'éthique (tels que les notes officielles) ayant trait à l'éthique. Les

questions posées et les conseils donnés couvrent tout le spectre de l'éthique (conflits d'intérêts, impartialité, cadeaux et abus de pouvoir), y compris les activités politiques partisans (loi Hatch) ou le langage expressif. Pour encourager les questions, il convient notamment de fournir des conseils approfondis en temps opportun. Ainsi, en moyenne, une question obtient une réponse dans un délai d'environ deux jours. Sinon, l'agent requérant est informé que la complexité de la question nécessite la consultation d'autres responsables de l'éthique ou d'autres parties intéressées du FBI, telles que le Bureau du conseiller juridique en chef (*Office of General Counsel – OGC*), l'Unité du droit budgétaire et contractuel (*Fiscal and Contract Law Unit – FCLU*), l'Unité du droit du travail (*Employment Law Unit – ELU*), etc., ainsi que les experts en la matière (*subject matter experts – SMEs*) des programmes du FBI ou d'autres organismes.

182. Chaque année, l'OIC s'associe à l'Association pour la conformité et l'éthique de l'organisation (*Society of Corporate Compliance and Ethics – SCCE*) pour réunir 50 responsables de la conformité provenant de tout le pays au siège du FBI, afin de partager des informations sur son programme d'éthique et de conformité et de fournir d'autres informations d'intérêt pour les participants. En outre, le FBI dirige le Groupe de travail des professionnels de la conformité au niveau fédéral (*Working Group of Federal Compliance Professionals*), dans le cadre duquel les bonnes pratiques des différents programmes de conformité au niveau fédéral sont échangées. Le FBI participe également à des conférences nationales et internationales sur les thèmes de l'éthique, de la conformité et de la lutte contre la corruption. Une grande partie des orientations du FBI en matière d'éthique ont été rendues publiques par le biais de la salle de lecture du FBI, en vertu de la loi sur la liberté de l'information, par exemple le Guide de poche sur l'éthique du FBI ([FBI Ethics Pocket Guide](#)) et le Guide de politique du programme d'éthique et d'intégrité du FBI ([FBI Ethics and Integrity Program Policy Guide](#)).

183. D'autre part, l'OGE publie un rapport sommaire annuel qui compile les réponses de 139 organismes, dont le FBI, au Questionnaire annuel de l'OGE sur le programme d'éthique des organismes. Ce rapport donne un aperçu des ressources utilisées pour mettre en œuvre le programme d'éthique du pouvoir exécutif, ainsi que des chiffres de conformité globaux et des taux de conformité pour chacun des principaux domaines du programme ayant trait à la prévention, à la détection et au règlement des conflits d'intérêts. Plus précisément, le Questionnaire annuel sur le programme d'éthique des organismes recueille des données sur les mesures disciplinaires prises en totalité ou en partie pour la violation des dispositions des Normes de conduite, notamment le nombre de violations des dispositions relatives aux cadeaux, aux conflits d'intérêts financiers, à l'abus de pouvoir et aux activités extérieures. Ces données comprennent le nombre de mesures disciplinaires prises en totalité ou en partie pour la violation de volets spécifiques des Normes de conduite ; elles ne comprennent ni exemples ni informations sur les sanctions infligées et ne sont pas ventilées par sexe ou par échelon.

184. L'EEG note que les agents du FBI sont assujettis à un large éventail de normes éthiques : celles qui s'appliquent à l'ensemble des agents fédéraux, ainsi que celles énoncées de façon plus précise dans le Guide de politique du programme d'éthique et d'intégrité du FBI. L'EEG a reçu d'amples informations sur la nature et la fréquence des programmes de formation continue et des séances d'information à l'intention des agents du FBI dans les domaines de l'intégrité, de l'éthique et de la responsabilité professionnelle. Les éléments recueillis font état d'un programme de sensibilisation à l'éthique et à l'intégrité bien développé et d'un apprentissage intégré à l'organisation. Pour l'EEG, la preuve tangible de

cette culture réside dans le nombre d'agents du FBI rencontrés qui ont évoqué combien il importe d'inscrire leurs actes dans la philosophie du « faire ce qu'il faut, comme il le faut, tout le temps » (*Doing the right thing, in the right way, at all times*) et la mission du FBI, à savoir « protéger les Américains et faire respecter la Constitution des États-Unis » (*Protect the American people and uphold the Constitution of the United States*). Par ailleurs, il existe un système institutionnalisé et bien développé de conseils. De plus, il existe une ligne d'assistance téléphonique pour la conformité, et des rappels réguliers sont envoyés par courrier électronique aux agents sur les questions d'éthique et d'intégrité, y compris à des moments clés où le respect de certaines règles revêt une plus grande importance. Par exemple, le personnel se voit rappeler la « loi Hatch » avant les élections, ou les dispositions applicables en matière de cadeaux avant les fêtes de fin d'année.

185. Un « Tracker éthique » (*Ethics Tracker*) a été mis en place en 2012. Il s'agit d'une base de données sur les cas et les questions reçus par le Bureau de l'intégrité et de la conformité (OIC), mais l'outil de recherche n'est activé que pour un usage par le siège. L'EEG considère qu'il s'agit d'une bonne pratique, dont la valeur ajoutée pourrait être accrue en rendant l'outil de recherche accessible aux bureaux locaux également. Ce dispositif permettra de communiquer aux agents les connaissances acquises au sein de l'organisation et, surtout, d'assurer la cohérence de la formulation des questions du personnel du FBI sur l'intégrité, l'éthique et la portée concrète des politiques, pratiques et procédures du FBI en matière de lutte contre la corruption. Une communication efficace est essentielle pour développer l'apprentissage au sein de l'organisation et réaffirmer les normes de comportement que doivent respecter les agents. Pour être efficace, l'information doit être claire, suffisamment détaillée et accessible. Par conséquent, **le GRECO recommande de développer une base de données/de connaissances sur les sujets traités par le Bureau de l'intégrité et de la conformité du Bureau d'enquête fédéral, qui serait mise à la disposition de l'ensemble de l'organisation, y compris de ses bureaux locaux.**

Recrutement, carrière et conditions de service

Critères de recrutement et procédure de nomination

186. Le Guide d'éligibilité aux emplois du FBI ([FBI Jobs Eligibility Guide](#)) précise les critères à remplir pour postuler à un emploi au sein de l'organisation. En particulier, les candidats doivent satisfaire aux conditions suivantes : être ressortissant des États-Unis ; avoir un dossier public attestant d'une bonne conduite et ne mentionnant pas de condamnation pour acte délictueux grave (et pour les candidats à un poste d'agent spécial uniquement : ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pour un délit de violence domestique ou pour une infraction plus grave) ; adhérer à la politique du FBI en matière de stupéfiants ; être soumis avec succès à une analyse d'urine ; être soumis avec succès à une vérification des antécédents ; être à jour du remboursement des prêts étudiants ; être à jour de toutes les déclarations fiscales annuelles, que ce soit au niveau fédéral, des États ou local ; être à jour du versement des pensions alimentaires ordonnées par des tribunaux ; ne pas entretenir de liens avec des organisations visant à renverser le gouvernement des États-Unis ; ne pas se livrer à la prostitution ni mener une vie sexuelle débridée ; s'être inscrit au Service sélectif des États-Unis (pour les candidats de sexe masculin uniquement).

187. Le processus de recrutement se déroule suivant les phases ci-après : examen de l'éligibilité et des qualifications ; entretien et épreuves ; offre d'emploi soumise à conditions ;

vérification des antécédents (pour l'obtention d'une habilitation de sécurité de niveau supérieur du FBI) ; offre d'emploi définitive ; entrée en fonctions à une date programmée. Les nouvelles recrues suivent une session d'orientation pendant leur première semaine de travail, sachant que certains postes (par exemple, ceux d'agent spécial) requièrent une formation à l'Académie du FBI à Quantico.

188. Des groupes d'experts chargés de l'analyse des postes examinent les descriptions de poste (par exemple, l'expérience, les qualifications, les aptitudes, etc.), élaborent les instruments d'évaluation validés (par exemple, des questionnaires et des guides d'entretien structuré à l'intention des candidats, des outils d'évaluation, etc.) et garantissent la validité du contenu du processus de sélection. Des jurys d'entretien sont chargés de mener les entretiens.

189. De plus, le FBI a conçu un programme de développement de carrière pour les agents spéciaux, intitulé « Programme d'avancement et de sélection des agents » (*Employee Development and Selection Program – EDSP*). Le Guide de politique de promotion au niveau intermédiaire des agents spéciaux (*Special Agent Mid-Level Promotion Policy Guide*) définit les politiques et les procédures qui régissent la sélection et l'avancement au niveau de l'encadrement intermédiaire des agents spéciaux. Les agents spéciaux candidats à un poste au niveau intermédiaire doivent être sélectionnés en vue d'un tel avancement en fonction de leur mérite, d'une manière juste et équitable et au moyen d'une procédure de candidature type et d'un système d'évaluation type.

Vérification et revérification des antécédents

190. Le FBI applique une politique rigoureuse en matière de recrutement (voir les paragraphes 186 et 187 sur les conditions spécifiques à remplir pour rejoindre ses rangs et satisfaire aux normes d'intégrité les plus élevées). Tous les agents du FBI doivent se soumettre à une enquête sur leurs antécédents afin d'obtenir une habilitation de sécurité de niveau « secret absolu » du FBI. Une fois qu'un candidat reçoit et accepte une offre d'emploi soumise à conditions, le FBI entame une enquête approfondie sur ses antécédents. Le personnel chargé de la sélection évalue les candidats en abordant l'intéressé dans sa globalité⁷⁰.

191. Les exigences préliminaires à satisfaire pour un emploi sont les suivantes : un examen polygraphique ; un test de dépistage de l'usage de drogues illicites ; la vérification des antécédents et de la solvabilité ; des entretiens approfondis avec des collègues, voisins, amis et professeurs, anciens et actuels. Le FBI tient à ce que son environnement de travail soit exempt de stupéfiants. Les candidats intéressés qui consomment actuellement des drogues illégales ou qui font un usage impropre ou abusif de drogues légales ou d'autres substances à des fins illicites au moment de la procédure de candidature sont jugés inaptes à l'emploi.

192. En ce qui concerne la vérification régulière, les agents doivent se soumettre de façon récurrente à des contrôles d'aptitude et à des enquêtes sur leurs antécédents afin de conserver leur habilitation de sécurité « secret absolu » du FBI. Ce processus peut inclure des examens polygraphiques et des tests aléatoires de dépistage de drogues. Ces enquêtes sur les antécédents peuvent comprendre des vérifications de solvabilité et des entretiens avec des

⁷⁰ Cela signifie que l'évaluation n'est pas axée sur un domaine particulier susceptible d'attirer l'attention, mais envisage plutôt le candidat dans sa globalité pour déterminer son aptitude à l'emploi et sa conformité aux normes de sécurité du FBI.

associés, membres de la famille, collègues et voisins. Les voyages à l'étranger à titre professionnel et de loisirs sont documentés, de même que les contacts réguliers et continus avec l'étranger. Des déclarations de situation financière sont exigées. Une formation régulière à l'éthique est dispensée afin de garantir la compréhension des conflits d'intérêts éventuels.

193. L'EEG a reçu des preuves convaincantes de l'existence d'un cadre solide en matière de vérification des antécédents des agents du FBI, avant leur recrutement et pendant leur service. L'EEG a été informée qu'en raison des contrôles stricts pratiqués dans le cadre du recrutement, environ 35 à 40 % des candidats ne sont pas jugés aptes à occuper l'emploi proposé. Il convient de souligner que le modèle du FBI en matière de vérification des antécédents est passé d'une périodicité quinquennale à une périodicité annuelle c'est-à-dire continue, et que la mise en œuvre de ce modèle exploite efficacement la technologie et les données à l'appui du processus d'évaluation des risques. Le système de déclaration volontaire mis en place (par exemple, la déclaration de situation financière, la déclaration des voyages à l'étranger, etc.) constitue également un outil précieux aux fins de la prévention et de l'évaluation des risques. Cette approche de l'organisation en matière de vérification des antécédents reflète les bonnes pratiques internationales et facilite une évaluation permanente du risque de sécurité de l'agent concerné, ce qui permet d'intervenir rapidement pour atténuer les risques de corruption et autres vulnérabilités potentiels.

194. Le Bureau des menaces internes (*Insider Threat Office – InTO*) du FBI est un rouage important des initiatives prises par le FBI pour dissuader, détecter et atténuer les menaces internes. L'EEG a été favorablement impressionnée par son travail consciencieux et approfondi, qui non seulement favorise une politique d'intervention précoce, mais contribue aussi à une approche fondée sur des données probantes pour identifier et comprendre les risques de corruption et y faire face sur le plan stratégique. Ces dernières années, l'automatisation a joué un rôle essentiel dans l'identification des signaux d'alerte. L'EEG a été informée de mesure en cours pour améliorer l'analyse des données, notamment à des fins de conformité ; la réussite de ce processus nécessite des ressources. L'EEG espère que le FBI continuera d'investir de manière proactive dans son infrastructure des TIC et dans ses capacités de surveillance étendues, afin d'atténuer et de prévenir les risques de corruption.

Promotions, mutations et rotation des effectifs

195. Tout au long de leur carrière, les agents du FBI ont la possibilité de changer de bureau d'affectation et de fonctions. Afin de gravir les échelons de l'encadrement supérieur, les agents spéciaux doivent exercer des fonctions différentes et dans des lieux différents, notamment en exerçant des fonctions de surveillance des bureaux locaux du FBI dans le cadre des procédures d'inspection.

196. Le sous-directeur (*Assistant Director – AD*) de la Division des ressources humaines (*Human Resources Division – HRD*) est chargé d'administrer et de superviser la mise en œuvre des promotions. Le document intitulé Directive de politique et guide de politique du plan de promotion et d'affectation au mérite (*Merit Promotion and Placement Plan Policy Directive and Policy Guide*) s'applique à tous les postes et à toutes les composantes du FBI, ainsi qu'à tous les agents, exception faite des agents spéciaux⁷¹. Les supérieurs hiérarchiques

⁷¹ Les agents spéciaux sont régis par un ensemble de dispositions spécifiques : le Guide de politique 1160PG relatif à l'échelle de carrière des agents spéciaux (*Special Agent Career Ladder Policy Guide 1160PG*), le Guide de politique 1101PG relatif au système de sélection des agents spéciaux au niveau de l'encadrement intermédiaire

/responsables du recrutement sont chargés d'appliquer les principes, les politiques et les procédures de ce plan en pourvoyant les postes vacants, en procédant à des sélections et en collaborant avec la Division des ressources humaines (HRD) à la mise en œuvre du plan. Toutes les promotions font l'objet d'une publicité (voir ci-dessus la manière dont les groupes d'experts chargés de l'analyse des postes préparent les descriptions de postes) et les entretiens sont conduits par les jurys d'entretien.

197. Le directeur du FBI est habilité à procéder à la mutation d'agents du FBI dans l'intérêt du gouvernement des États-Unis. Tous les agents sont susceptibles d'être mutés à tout moment pour répondre aux besoins de l'organisation et des programmes du FBI.

198. Dans la mesure où la longévité à un poste permet d'acquérir un certain niveau d'expertise et d'expérience, le FBI ne procède pas à une rotation systématique de l'ensemble du personnel. L'expérience acquise en qualité d'expert en telle ou telle autre matière est particulièrement importante pour certains types d'enquêtes, comme celles qui portent sur la corruption publique ou la sécurité nationale. En revanche, l'accès à des postes plus élevés dans la hiérarchie exige l'existence d'une rotation des effectifs, ce qui peut imposer de procéder à de multiples mutations et promotions.

Évaluation de la performance

199. L'évaluation de la performance est faite annuellement à l'aide d'un outil électronique consacré à la performance et au développement. L'Unité des applications pratiques (*Practical Applications Unit – PAU*) fait office d'expert en matière de performance et de développement. Elle fournit des éléments d'orientation aux supérieurs hiérarchiques sur la manière de procéder aux évaluations. En cas de problèmes de performance, la chaîne hiérarchique de l'agent concerné œuvre avec l'Unité d'évaluation de la performance (*Performance Appraisal Unit*) de la Division des ressources humaines (HRD) pour s'assurer que les procédures appropriées sont suivies.

200. Une évaluation positive (c'est-à-dire pleinement satisfaisante) de la performance se traduit par un avancement d'un échelon à l'intérieur du même grade (*Within-Grade Increase – WGI*) lorsque l'agent y est éligible. Cet avancement consiste en une augmentation du taux de rémunération de base de l'agent concerné, en fonction de son ancienneté et de sa performance satisfaisante.

201. Le plan d'amélioration de la performance (*Performance Improvement Plan – PIP*) est un outil utilisé pour remédier à une performance « inacceptable ». L'agent concerné dispose alors d'une période de 90 jours calendaires pour améliorer sa performance. Le chef de la division du siège ou du bureau local concerné du FBI doit présenter un document détaillant la performance « inacceptable » de l'agent au cours de la période d'évaluation, en indiquant les conseils prodigués et les possibilités d'amélioration proposées à l'agent, et doit aussi recommander l'une des mesures suivantes à prendre à l'encontre de l'agent compte-tenu de sa performance : rétrogradation à l'échelon 1 du grade inférieur, réaffectation à un autre poste avec rétrogradation à l'échelon 1 du grade inférieur, ou renvoi du FBI.

(*Special Agent Midlevel Management Selection Systems Policy Guide 1101PG*), ainsi que le Guide de politique 1244PG relatif au recrutement (*Hiring Policy Guide 1244PG*).

202. La décision d'évaluation peut être contestée par l'agent concerné dans le cadre d'une procédure de réclamation auprès du chef de la division du siège ou du bureau local concerné du FBI. Si le chef de division était le responsable de l'évaluation ou de l'examen de l'agent pendant la période considérée, la réclamation doit être soumise au sous-directeur adjoint (*deputy assistant director*) de la Division des ressources humaines.

203. Outre cette évaluation annuelle, les supérieurs hiérarchiques directs sont tenus de faire régulièrement le point avec les agents pour s'assurer que ces derniers sont informés de leur performance et permettre à l'une ou l'autre des parties de faire directement part de ses préoccupations.

204. Les agents « SES » (*Senior Executive Service*) et les agents « SL » (*Senior Level*) ne sont pas soumis à la politique du programme de performance et de développement (*Performance and Development Program Policy*) ordinaire. Ils sont néanmoins soumis à un régime spécifique en matière de performance et de développement, qui prévoit un examen approfondi des aptitudes au commandement et à la communication, ainsi que de l'expérience, en vue d'évaluer la capacité de l'agent concerné à encadrer et à diriger à un niveau de responsabilité plus élevé au sein du FBI.

Cessation des fonctions et révocation

205. La révocation d'un agent est mise en œuvre en appréciant avec la plus grande attention l'ensemble des faits et des circonstances ayant fait l'objet d'un examen et d'une évaluation approfondis. Elle peut être motivée par une faute, des performances inacceptables, des absences non autorisées excessives ou la révocation d'une habilitation de sécurité.

Traitement et avantages

206. Les postes au FBI sont assortis de salaires compétitifs, d'avantages sociaux et de la possibilité d'une promotion rapide. Les salaires sont déterminés sur la base de la grille de rémunération réglementées par le gouvernement, conformément au Barème général (*General Schedule – GS*)⁷². GS-3 et GS-4 : postes de stage, postes d'emploi étudiant ou postes administratifs de niveau inférieur ; GS-5 à GS-7 : postes de niveau débutant et postes administratifs ; GS-8 à GS-12 : postes techniques de niveau intermédiaire et postes de supervision de premier niveau ; GS-13 à GS-15 : postes techniques de haut niveau et postes de supervision.

207. Les agents du FBI commencent au grade GS-10 sur une échelle de carrière qui permet de parvenir au grade GS-13. Les agents les mieux rémunérés qui accèdent à des postes de supervision de haut rang peuvent aller bien au-delà, jusqu'à atteindre le grade GS-15 dans le meilleur des cas. En 2022, un agent débutant de grade GS-10, échelon 1, gagnait 51 864 USD par an. Au sommet du grade des agents non superviseurs, à savoir GS-13, échelon 10, un agent pouvait percevoir 105 579 USD par an. Le salaire d'un agent occupant le poste du Barème général (GS) le mieux rémunéré pour les superviseurs les plus expérimentés, à savoir GS-15-10, se montait à 146 757 USD par an.

⁷² Le Barème général (GS) compte 15 grades, qui vont de GS-1 à GS-15. Chaque grade comporte 10 échelons. Un avancement d'échelon à l'intérieur d'un même grade consiste en une augmentation du taux de rémunération de base de l'agent concerné, en fonction de son ancienneté et de ses performances satisfaisantes.

208. Les postes au-dessus du niveau GS-15 relèvent du corps « SES » (*Senior Executive Service*). Les agents de ce corps dirigent le personnel de l'administration fédérale et occupent des postes clés juste au-dessous des personnes de premier rang nommées par le président. La rémunération des agents « SES » est fonction des performances, les salaires variant entre 120 000 et 165 000 USD par an.

209. La plupart des agents relevant du Barème général (GS) ont également droit à une indemnité de localité (*locality pay*), qui correspond à un pourcentage reflétant les niveaux de rémunération des travailleurs non fédéraux dans certaines zones géographiques. En sus, les agents peuvent percevoir un supplément de rémunération pour leurs compétences linguistiques et leur affectation à l'étranger ou dans une zone de travail dangereuse. D'autre part, les agents spéciaux peuvent percevoir en supplément une « indemnité de disponibilité » (*availability pay*) pour les interventions effectuées en dehors des heures de bureau ou pendant les week-ends.

210. En outre, la politique du FBI met en œuvre diverses mesures d'incitation, notamment en matière de maintien et de réaffectation du personnel, qui visent à « inciter » les profils de grande valeur à rejoindre l'organisation, à y rester ou à se faire muter en son sein. Par exemple, dans le cadre de certaines mutations d'agents, le gouvernement est habilité à prendre en charge les frais de transport et d'entreposage du mobilier, les frais de transport de l'agent et des membres de sa famille et, le cas échéant, des frais connexes tels que les frais de dossier de la vente et de l'achat d'une résidence principale. La fin de l'emploi ne donne lieu à aucune allocation continue en dehors de la pension de retraite ordinaire.

211. Chaque agent bénéficiant d'une mesure d'incitation doit signer un accord de poursuite de sa collaboration avec le FBI (*Continuing Service Agreement*). Les agents qui ont conclu un tel accord s'engagent ainsi à travailler pour le FBI pendant la période spécifiée dans cet accord en échange de la prime d'incitation perçue ; à respecter toutes les dispositions et les clauses de l'accord de poursuite de sa collaboration ; et à rembourser la prime au prorata en cas de résiliation de l'accord de poursuite de la collaboration pour manquement à toute disposition ou clause de celui-ci.

212. Des allocations financières supplémentaires sont accordées dans des circonstances limitées. Par exemple, le décret 13150 prévoit le versement, aux agents éligibles, d'une allocation de transport égale au coût de déplacement domicile-travail dans la limite d'un plafond mensuel de 280 USD et exonérée d'impôts. Cette allocation est destinée aux agents éligibles du FBI qui utilisent des moyens de transport en commun ou un véhicule routier pour leur déplacement quotidien domicile-travail.

Conflits d'intérêts, interdictions et restrictions

Politique de prévention et de gestion des conflits d'intérêts

213. Les agents du FBI sont assujettis aux règles de prévention des conflits d'intérêts qui s'appliquent à l'ensemble des agents fédéraux (pour des précisions à ce sujet, voir le premier chapitre de ce rapport relatif aux PHFE). Comme nous l'avons expliqué précédemment, les mécanismes visant à prévenir les conflits d'intérêts au sein du pouvoir exécutif consistent en

des normes écrites et exécutoires, en une obligation de déclaration de situation financière, en formation et en conseils.

Récusation et retrait

214. Le département de la Justice des États-Unis dispose en la matière d'un règlement, énoncé à l'article 45.2, titre 28, du Code des règlements fédéraux (C.F.R.), qui s'applique à tous les agents du département, y compris ceux du FBI. Ce règlement impose aux agents entretenant des relations d'ordre personnel ou politique avec la personne visée par une enquête ou poursuite pénale, ou avec toute personne susceptible d'être directement concernée par l'enquête ou poursuite, de se récuser dans le cadre de l'enquête, à moins qu'une dérogation ne leur soit accordée.

215. Par ailleurs, une disposition sur l'apparence de conflit d'intérêts ou de manque d'impartialité est énoncée dans les Normes de conduite à l'usage des agents fédéraux, à l'article 2635.502, titre 5, C.F.R. Cette disposition impose de manière générale à tout agent de se récuser dans le cadre d'une affaire, telle qu'un contrat ou une enquête, si l'affaire est susceptible de concerner un membre du foyer de l'agent en question ou si ce dernier entretient une « relation visée » avec une personne qui est partie ou représente une partie à l'affaire, et si, en participant à l'affaire, l'impartialité de l'agent est susceptible d'être remise en question par une personne raisonnable ayant connaissance des faits. Les relations visées désignent notamment un membre de la famille avec lequel l'agent entretient des relations personnelles étroites, l'employeur du conjoint de l'agent ou une organisation extérieure dans laquelle l'agent joue un rôle actif.

216. Le FBI ne comptabilise pas les déclarations ad hoc de conflits d'intérêts ni le fait qu'un agent s'abstienne d'agir dans une affaire. L'OIG du DOJ fournit des informations sur ses enquêtes relatives aux fautes professionnelles sur sa page web publique, indépendamment du FBI (voir Résultats des enquêtes dans les cas de fautes administratives)⁷³. Par exemple, en avril 2022, l'Inspection générale du département de la Justice des États-Unis (DOJ OIG) a publié sur son site internet accessible au public le résumé d'une enquête qui avait constaté qu'un agent de haut rang du FBI avait un intérêt financier à ce que son ex-épouse travaille au FBI, au vu de l'ordonnance rendue par consentement mutuel au sujet de la garde et de la pension alimentaire de ses enfants ; cet agent de haut rang avait enfreint la réglementation fédérale et la politique du FBI en matière d'éthique en participant à la procédure de vérification des antécédents de son ex-épouse et de recrutement de celle-ci par le FBI sans demander au préalable l'autorisation de prendre part à cette procédure, malgré l'intérêt financier qui était le sien.

217. De même, dans une note consultative à l'intention de la direction datant de février 2022, l'OIG a fait part de ses préoccupations à propos de la manière dont le FBI déléguait les enquêtes internes ouvertes à l'égard de ses agents. Plus précisément, l'OIG a déterminé que

⁷³ Cette page contient des résumés des conclusions des enquêtes menées par le DOJ OIG dans des affaires de faute administrative répondant à l'un des critères suivants : (i) affaires dans lesquelles aucune poursuite pénale n'a été engagée mais dans lesquelles l'OIG a constaté une faute de la part d'un membre du Senior Executive Service, d'un employé de niveau GS-15 ou supérieur, ou d'un assistant du procureur des États-Unis ; ou (ii) affaires impliquant des enquêtes très médiatisées, ou dans lesquelles l'issue de l'enquête peut susciter un intérêt public important. Un résumé des conclusions de l'enquête est publié à la suite de la transmission à la composante du rapport final d'enquête de l'OIG du DOJ, après que le département, la composante concernée et le sujet (le cas échéant) ont eu la possibilité d'examiner et de commenter le résumé proposé.

les enquêtes internes déléguées présentent des risques de conflits d'intérêts potentiels et des problèmes de représentation lorsqu'elles sont menées par un agent du FBI appartenant à la même division ou au même bureau local que la personne visée par l'enquête interne, ou lorsqu'elles sont menées par un agent du FBI ayant une relation professionnelle ou amicale, actuelle ou passée, avec la personne visée par l'enquête interne ou des témoins de cette enquête. Le FBI a depuis lors modifié sa politique pour remédier à ces préoccupations et la recommandation formulée dans la note consultative en question a été classée en juillet 2022.

Emplois et activités extérieures

218. La réglementation de l'OGE impose aux agents d'obtenir une autorisation écrite avant d'occuper un emploi extérieur impliquant un sujet en rapport avec leurs responsabilités. Le terme « emploi extérieur » s'entend de toute forme d'emploi, de relation d'affaires ou d'activité impliquant la fourniture des services d'une personne, moyennant rémunération ou pas. Par ailleurs, un agent ne peut percevoir de rémunération autre que celle versée par le gouvernement pour l'exercice de ses fonctions officielles.

219. Aucun agent n'est autorisé à devenir praticien du droit, sauf s'il s'agit d'un travail d'intérêt général non rémunéré ou d'un travail effectué pour son propre compte, celui de ses parents, de son conjoint ou de ses enfants. Selon l'interprétation du département de la Justice, le « travail d'intérêt général non rémunéré » englobe les questions relevant traditionnellement de la représentation *pro bono publico* (pour le bien public) de clients indigents, ainsi que des activités telles que l'établissement d'un testament pour un voisin, la représentation d'un cousin dans une procédure de divorce ou la rédaction d'une lettre pour un ami ayant un grief contre un employeur privé, qui seraient exclues du périmètre de l'interdiction. Toutefois, l'agent concerné doit obtenir l'autorisation écrite de son supérieur hiérarchique avant de se livrer à une activité extérieure de praticien du droit ; cette autorisation tiendra compte d'un certain nombre de facteurs. Bien que des activités non rémunérées puissent être autorisées, il est interdit aux agents de se livrer à une activité de praticien du droit en rapport avec une affaire pénale, que ce soit au niveau fédéral, d'un État fédéré ou local, ou avec une affaire à laquelle le département de la Justice est partie ou dans laquelle il représente une partie. L'activité rémunérée de praticien du droit lui est également interdite. Le procureur général adjoint (*Deputy Attorney General*) peut déroger à ces interdictions si elles sont source de contraintes excessives d'ordre personnel ou familial, si elles empêchent indûment un agent de s'acquitter d'une obligation professionnelle contractée avant d'entrer en fonction dans l'administration publique, ou encore si elles empêchent indûment le département de la Justice de s'assurer de services spécialisés nécessaires et peu courants. Toutes les demandes de dérogation à une interdiction susmentionnée doivent être adressées au Bureau de l'éthique du département de la Justice.

220. Un agent qui envisage d'exercer une activité bénévole doit préalablement se conformer à la réglementation complémentaire du département de la Justice relative aux activités et emplois extérieurs et recevoir les autorisations appropriées. Certains programmes bénévoles, tels que les consultations juridiques à l'intention des indigents, peuvent faire l'objet d'une autorisation générale de la part du chef de la structure concernée. Si un agent prend en charge des affaires dans le cadre d'un tel programme, il doit également obtenir au

préalable, pour chaque affaire spécifique à traiter, une autorisation, qui peut lui être accordée par un supérieur hiérarchique de niveau inférieur à celui du chef de la structure concernée.

221. En règle générale, un agent n'est pas autorisé à percevoir une rémunération pour une activité de prise de parole ou de rédaction sur des sujets ayant trait à ses fonctions officielles. Cela signifie qu'il est uniquement interdit à un agent d'accepter une rémunération pour une activité de prise de parole ou de rédaction sur un sujet lié ayant trait aux politiques, programmes ou opérations de la structure dont il relève, et non de l'ensemble du département de la Justice. Il existe une exception pour l'enseignement de certains cours, même si le cours en question a trait aux fonctions officielles de l'agent concerné, à condition qu'il soit nécessaire de dispenser le cours en plusieurs séances et que ce cours soit proposé dans le cadre d'un programme régulier d'un établissement d'enseignement supérieur ou d'une école primaire ou secondaire ou dans le cadre d'un programme parrainé et financé par le gouvernement fédéral ou d'un État ou une collectivité territoriale qui n'est pas proposé par l'une des entités mentionnées ci-dessus. Un agent peut donc accepter une rémunération pour l'enseignement d'un cours à condition de satisfaire à ces exigences. Un agent contractuel occupant un poste d'un grade supérieur au GS-15 doit obtenir une autorisation préalable avant de se livrer à des activités d'enseignement contre rémunération. Lorsqu'il se livre à des activités d'enseignement, de prise de parole ou de rédaction à titre privé, un agent n'est pas autorisé à utiliser des informations non publiques, ni à faire usage de son titre officiel, sauf dans le cadre d'informations biographiques ou d'un article publié dans une revue scientifique ou professionnelle et assorti d'une clause de non-responsabilité. Un agent n'est pas autorisé à utiliser son temps de travail ou celui d'un collègue pour préparer des documents à des fins non officielles. Certaines composantes du FBI exigent un examen et une autorisation préalables pour certains écrits et interventions orales.

222. Un agent n'est pas autorisé à percevoir une rémunération pour représenter une personne devant un organisme du gouvernement fédéral ou un tribunal dans une affaire où les États-Unis sont partie ou ont un intérêt substantiel. Cette interdiction s'applique indépendamment du fait de savoir si cette représentation est assurée par l'agent lui-même ou si elle est assurée par un tiers dont la rémunération profite en partie à l'agent. Un agent n'est pas non plus autorisé à représenter une personne devant un organisme du gouvernement fédéral ou un tribunal, contre ou sans rémunération, dans une affaire où les États-Unis sont partie ou ont un intérêt substantiel. Ces dispositions n'interdisent pas à un agent d'adhérer à une organisation extérieure ou d'y occuper un poste de direction, même s'il doit veiller à ce que cette participation soit conforme à la politique du département de la Justice en matière de participation à des organisations extérieures. En outre, ces dispositions n'interdisent pas non plus à un agent de recommander des collègues fédéraux pour prendre la parole auprès d'une organisation extérieure, ni de représenter une organisation extérieure auprès du gouvernement fédéral sur une question de politique de large portée touchant aux intérêts d'un groupe de personnes important et diversifié. D'autre part, il existe des exceptions aux dispositions précitées, notamment en ce qui concerne la représentation d'un membre de la famille proche d'un agent, le témoignage sous serment, la représentation d'un autre agent dans le cadre d'une procédure ayant trait à l'administration du personnel et la représentation d'une organisation à but non lucratif dont la majorité des adhérents sont des agents fédéraux ou des membres de familles d'agents fédéraux.

223. Un agent est autorisé à se livrer à une collecte de fonds à titre personnel, à condition de ne pas solliciter ses subordonnés ou des personnes entretenant des relations d'affaires

avec le département de la Justice et de ne pas user de son titre ou de ses fonctions officielles. En outre, la sollicitation ne doit pas se faire dans les locaux de l'administration publique ou pendant les heures de travail. Un agent ne peut pas se livrer à une collecte de fonds, notamment participer activement à un événement destiné à collecter des fonds, dans le cadre de ses fonctions officielles, à moins d'y être autorisé par une loi, un décret, un règlement ou une décision de l'organisme dont il dépend. La seule collecte de fonds autorisée au sein du département de la Justice est celle qui est organisée dans le cadre de la Campagne fédérale combinée (*Combined Federal Campaign – CFC*). Néanmoins, un agent peut être autorisé à prononcer un discours officiel lors d'un événement de collecte de fonds, si les circonstances s'y prêtent, même si cela équivaut à une participation à un événement de collecte de fonds.

224. Un agent ne peut pas intervenir en qualité de témoin expert à titre privé dans une procédure engagée devant une instance des États-Unis dans une affaire à laquelle les États-Unis sont partie ou ont un intérêt, à moins d'y être expressément autorisé.

225. Les personnes nommées à temps plein par le président ne sont pas autorisées à percevoir un revenu pour une quelconque activité extérieure exercée pendant la durée de leurs fonctions. Le revenu tiré d'activités extérieures des autres agents contractuels occupant des postes d'un grade supérieur au grade GS-15 est plafonné à 15 % du salaire de base pratiqué pour le niveau II du Barème des salaires de l'exécutif fédéral (*Executive Level II*). Ces agents sont soumis à d'autres restrictions, qui concernent principalement la prestation de services fiduciaires contre rémunération.

226. Sauf autorisation écrite, un agent ne peut ni acquérir ni utiliser des biens confisqués au profit du gouvernement et mis en vente par le département de la justice ou ses agents. Les agents du Service des Marshals des États-Unis (USMS), du Bureau d'enquête fédéral (FBI) et de l'Administration de la répression du trafic des stupéfiants (DEA) ne sont pas autorisés à acquérir ou à utiliser les biens précédemment utilisés par leur organisme respectif.

227. Enfin, tous les agents du FBI relèvent de la catégorie des personnels « soumis à des restrictions renforcées » (*further restricted*) en vertu de la loi Hatch, ce qui leur interdit de se livrer à de nombreux types d'activités politiques partisans. En conséquence, il leur est interdit de prendre une part active à des activités de direction politique partisane ou à des campagnes politiques partisans. Plus précisément, ces agents ne sont pas autorisés à se livrer à des activités politiques pour le compte d'un parti politique ou d'un groupe politique partisan (collectivement dénommés « groupes partisans ») ou d'un candidat à des élections partisans. Par « activité politique », on entend toute activité visant à assurer le succès ou l'échec d'un groupe partisan ou d'un candidat à l'occasion d'élections partisans.

Statistiques sur les activités secondaires au FBI (2018 à 2022)

	2018	2019	2020	2021	2022
Collecte de fonds	84	100	68	91	106
Emplois et activités extérieurs	328	476	371	351	361
Activités politiques (loi Hatch)	54	70	111	54	50
Enseignement, prise de parole et rédaction	79	94	102	97	114
Rassemblements à forte affluence		31	12	56	74
Total général	545	771	664	649	705

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

228. Les restrictions applicables après la cessation des fonctions au sein de l'administration publique valent pour les agents du FBI. Elles n'imposent pas d'interdiction catégorique d'emploi par quelque entité que ce soit. Ces restrictions s'appliquent plutôt aux communications ou aux représentations pour le compte d'un tiers dans le but d'influencer l'administration publique. D'une manière générale, ces restrictions visent avant tout à protéger les processus gouvernementaux contre toute utilisation abusive de fonctions officielles passées sur des questions auxquelles l'ancien agent a été associé ou dans des instances au sein desquelles il a occupé un poste de haut rang. Les restrictions s'appliquent en principe à l'ensemble des agents du pouvoir exécutif, indépendamment de leur rang.

229. Les dispositions en question sont énoncées aux articles 207 et 208, titre 18, U.S.C., et sont expliquées plus en détail dans les règlements interprétatifs de l'OGE dans la partie 2641, titre 5, C.F.R. Conformément à l'article 208, titre 18, U.S.C., il est interdit à un agent du pouvoir exécutif fédéral d'intervenir dans une affaire gouvernementale dans laquelle une personne avec laquelle il négocie un emploi a un intérêt financier. En vertu de l'article 207(a)(1), titre 18, U.S.C., il est interdit à un agent de représenter des tiers dans une affaire particulière impliquant des parties précises et à laquelle il a personnellement et substantiellement participé dans le cadre de ses fonctions officielles. Cette interdiction s'applique pendant toute la durée de l'affaire.

230. De même, une interdiction de deux ans s'applique à l'ancien agent s'il sait ou devrait raisonnablement savoir qu'une affaire particulière impliquant une ou plusieurs parties précises était en instance et relevait de ses attributions officielles au cours de l'intervalle d'un an précédant la fin de ses fonctions au sein de l'administration américaine.

231. Par ailleurs, au cours des 30 mois suivant la fin de son emploi, un ancien agent de renseignement n'est pas autorisé à travailler pour un gouvernement étranger, à moins que le directeur de la Direction du renseignement national (*Office of the Director of National Intelligence – ODNI*) n'approuve une dérogation motivée par des intérêts de sécurité nationale. Pendant les cinq années suivant la fin de son emploi, l'ancien agent doit déclarer chaque année ses activités professionnelles s'il travaille pour un gouvernement étranger, ou pour une entité partiellement ou totalement contrôlée ou financée par un gouvernement étranger ou placée sous sa tutelle, le représente ou le conseille, conformément à l'article 3073a, titre 50, U.S.C.

232. Tous les agents sont soumis à un examen préalable à la publication d'informations du FBI, comme le prévoient le Guide de politique d'examen préalable à la publication (*Prepublication Review Policy Guide*) et leur contrat de travail. D'autres dispositions légales interdisent la divulgation, après la fin de l'emploi, d'informations obtenues pendant l'emploi, notamment celles qui régissent la divulgation d'informations classées conformément à la loi sur les procédures relatives aux informations classées (*Classified Information Procedures Act – CIPA*).

233. Des restrictions supplémentaires s'appliquent aux personnes nommées qui ont signé un engagement d'éthique au titre du décret 13989 du président Biden (voir le premier chapitre de ce rapport relatif aux PHFE).

234. Le FBI est un employeur attrayant depuis des décennies, ce qui lui vaut d'être reconnu comme l'un des meilleurs employeurs des États-Unis⁷⁴. Les collaborateurs talentueux attirés et formés au cours de leur carrière dans cet organisme sont également recherchés par le secteur privé. C'est la raison pour laquelle le FBI a élaboré et met en œuvre des restrictions rigoureuses applicables après le départ d'un agent, qui durent d'un an (pour l'aide ou le conseil) à deux ans (pour la communication), voire sans interruption pendant toute la durée de l'affaire concernée (un contrat ou une enquête). Des dispositions s'appliquent également à l'emploi, dans des entités étrangères, d'anciens agents du renseignement. Les agents du FBI sont soumis à l'obligation supplémentaire d'informer leur responsable des questions d'éthique (DAEO) dans les trois jours après avoir entamé des négociations pour obtenir un poste à l'issue de leurs fonctions au sein de l'administration publique. Toutes ces dispositions sont abordées dans le cadre de formations organisées par le Bureau de l'intégrité et de la conformité (OIC).

235. Pourtant, les agents du FBI quittent de plus en plus souvent l'organisation pour le secteur privé et les médias ont fait état à plusieurs reprises du nombre croissant d'agents du FBI qui rejoignent de grandes entreprises comme Amazon et « X » (anciennement Twitter⁷⁵). Ce qui rend les agents du FBI attrayants, ce sont leurs aptitudes, leurs connaissances acquises dans le domaine de la cybersécurité, ainsi que leur connaissance des menaces et des risques qu'ils sont en mesure de gérer. Les discussions sur place n'ont pas permis de déterminer clairement s'il s'agit là d'un véritable problème actuel ou éventuel pour l'organisation et si le phénomène de mobilité d'anciens agents fait l'objet d'une surveillance suffisante. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'une étude soit menée sur les risques de conflit d'intérêts auxquels sont confrontés les employés qui quittent le Bureau d'enquête fédéral et qui prennent un emploi ou offrent des services par la suite afin d'évaluer si cette pratique peut constituer pour l'organisation une vulnérabilité qui exige des dispositions ou des éléments d'orientation supplémentaires ; et ii) de mettre en place un mécanisme de surveillance efficace.**

Les cadeaux acceptés

236. Outre les dispositions du droit pénal, les cadeaux sont régis par des dispositions administratives, à savoir les Normes de conduite. En effet, les Normes de conduite éthique pour les agents du pouvoir exécutif (fédéral) comportent deux sous-parties traitant de la question des cadeaux, respectivement les cadeaux provenant de sources extérieures et les cadeaux offerts par d'autres agents.

237. La restriction de base concernant les cadeaux provenant de sources extérieures précise qu'un agent ne doit pas, directement ou indirectement, solliciter ni accepter un cadeau provenant d'une source interdite (ou un cadeau offert en raison des fonctions officielles de l'agent). Un cadeau désigne tout(e) gratification, faveur, remise, divertissement, invitation, prêt, abstention ou autre élément ayant une valeur monétaire. Des services offerts tels qu'une

⁷⁴ Dans la récente enquête menée par le cabinet international Universum auprès d'étudiants talentueux ([Universum Talent Survey](#)), sur 207 employeurs, le FBI s'est classé au 2^{ème} rang des employeurs les plus attractifs aux yeux des étudiants en sciences humaines et au 16^{ème} rang aux yeux des étudiants en informatique.

⁷⁵<https://therealnews.com/twitter-is-hiring-an-alarming-number-of-fbi-agents> ; <https://www.motherjones.com/politics/2021/03/amazon-has-become-a-prime-revolving-door-destination-in-washington/>.

formation, un transport, un déplacement local, un hébergement et un repas, qu'ils soient fournis en nature, par l'achat d'un billet, par un paiement à l'avance ou par un remboursement après que la dépense a été engagée, relèveraient de la définition du cadeau.

238. On entend par « source interdite » toute personne ou organisation qui recherche à obtenir un acte officiel de l'organisme de l'agent ; entretient des relations d'affaires avec l'organisme de l'agent ou cherche à en entretenir ; mène des activités réglementées par l'organisme de l'agent ; ou a des intérêts susceptibles d'être substantiellement impactés par l'exécution ou la non-exécution de tâches officielles de l'agent. Il est donc interdit aux agents de solliciter ou d'accepter des cadeaux de la part de contractants, de personnes visées par une enquête, de victimes, de témoins ou de journalistes.

239. Il existe toutefois des exceptions écrites spécifiques à l'interdiction des cadeaux. Une exception simple autorise les cadeaux non sollicités d'une valeur marchande inférieure ou égale à 20 USD par source et par occasion, à condition que la valeur marchande totale des cadeaux individuels reçus d'une même personne ne dépasse pas 50 USD au cours d'une année civile. Une autre exception, de portée étroite, s'applique aux cadeaux motivés par une relation personnelle, tels qu'un cadeau offert par un membre de la famille ou un ami proche. Les agents sont par ailleurs autorisés à échanger des cadeaux entre eux tant que cela se passe en dehors d'une relation entre supérieur hiérarchique et subordonné. Il est interdit aux subordonnés d'offrir des cadeaux à leurs supérieurs hiérarchiques, et aux personnes mieux rémunérées d'accepter des cadeaux de la part de personnes moins bien rémunérées, sauf s'il s'agit de cadeaux d'une valeur unitaire n'excédant pas 10 USD. Un employé d'une entreprise titulaire d'un marché public est réputé représenter l'entreprise, et la limite en matière de cadeaux s'applique à l'entreprise.

Statistiques sur les cadeaux au FBI (2018 à 2022)

	2018	2019	2020	2021	2022
Cadeaux entre agents	48	27	41	44	39
Cadeaux de sources nationales/privées	188	220	117	140	119
Cadeaux de gouvernements étrangers	35	13	14	13	14
Cadeaux au FBI	88	51	62	46	110
Total général	359	311	234	243	282

240. Si un cadeau interdit a été reçu, il peut être restitué, sa juste valeur marchande peut être reversée par l'agent et, dans certains cas comme celui des denrées périssables, il peut être partagé au sein du service du destinataire ou être détruit.

Utilisation abusive des ressources publiques

241. En règle générale, l'agent doit reconnaître qu'il lui incombe d'agir honnêtement pour utiliser les biens publics et son temps de travail uniquement à des fins officielles. Un agent n'est pas autorisé à utiliser le temps de travail d'un autre agent à des fins non officielles. L'article 2635.704, titre 5, C.F.R. régit l'utilisation des biens publics, tandis que l'article 2635.705, titre 5, C.F.R. régit l'utilisation du temps de travail.

242. Il est interdit aux agents fédéraux d'utiliser leurs fonctions officielles aux fins de leur profit personnel, de la promotion d'un produit, d'un service ou d'une entreprise, ou du profit personnel d'amis, de parents ou de personnes auxquelles l'agent concerné est lié à titre non officiel, y compris les organisations à but non lucratif, conformément à l'article 2635.702, titre 5, C.F.R. Il est également interdit aux agents fédéraux d'utiliser des ressources gouvernementales dans le cadre d'un emploi exercé à l'extérieur de l'administration fédérale, de se livrer à des activités de lobbying ou à des activités politiques partisans, d'accéder à des contenus pornographiques, de s'adonner à des jeux d'argent ou de collecter des fonds pour des intérêts privés. Les agents sont également assujettis à la politique d'utilisation des véhicules du gouvernement, qui interdit l'utilisation de ces véhicules dans un cadre et à des fins non officiels.

Contacts avec des tiers et informations confidentielles

243. Comme nous l'avons indiqué dans le premier chapitre du présent rapport consacré aux PHFE, l'article 1905, titre 18, U.S.C. interdit aux agents fédéraux de divulguer différents types d'informations confidentielles de l'administration, y compris les secrets commerciaux, les procédés, les opérations, les modalités de travail ou les dispositifs.

244. Par ailleurs, les informations classées font l'objet de mesures de protection et d'interdictions supplémentaires. Les informations classées ne peuvent être consultées et traitées que dans un environnement sécurisé, le niveau de sécurité appliqué dépendant du niveau de classement. En général, les informations classées ne peuvent être traitées que dans des installations spéciales et sur des réseaux spéciaux contenus dans ces installations, conformément à la sous-partie E, titre 32, C.F.R. Le traitement inapproprié d'informations classées est passible de sanctions administratives, notamment le blâme, la mise à pied, la révocation, le retrait du pouvoir de classement ou la perte ou le refus d'accès à des informations classées, conformément à l'article 5.5 du décret présidentiel 13526. Les abus en matière de traitement d'informations classées sont également passibles de sanctions pénales. L'article 1924, titre 18 prévoit des sanctions pour le fait de déplacer sciemment des matériels classés, sans y être autorisé et dans l'intention de les conserver dans un endroit non autorisé.

245. En outre, l'article 2635.703, titre 5, C.F.R. régit l'utilisation des informations non publiques. De plus, l'article 3 de la loi STOCK (*Stop Trading on Congressional Knowledge*) interdit l'utilisation d'informations non publiques à des fins de profit personnel. De même, il est interdit aux agents d'utiliser des informations non publiques, ou de permettre l'utilisation de telles informations, pour servir leurs propres intérêts personnels ou ceux de tiers, conformément à l'article 2635.703, titre 5, C.F.R. Par ailleurs, les agents « SES » (*Senior Executive Service*) et les agents « SL » (*Senior Level*) sont assujettis à la loi STOCK, qui interdit aux agents d'utiliser à des fins de profit personnel des informations non publiques obtenues grâce à leurs fonctions ou dans le cadre de l'exercice de leurs attributions officielles, dans le but de prévenir les délits d'initiés et d'identifier les conflits d'intérêts potentiels en rapport avec d'éventuels futurs employeurs auprès desquels ces agents recherchent ou négocient un emploi. L'utilisation abusive d'informations non publiques par un accès inapproprié aux systèmes de tenue de dossiers du FBI, qui constitue par ailleurs une utilisation abusive du temps de travail de l'agent et le cas échéant une violation de la loi sur la protection de la vie privée (*Privacy Act*), est passible d'une sanction disciplinaire.

246. Tous les agents du FBI suivent une formation obligatoire sur les questions de sécurité et de menaces internes. Les agents ont pour consigne d'informer leur chef de la sécurité ou la Division de la sécurité (*Security Division*) au cas où ils seraient contactés par un tiers cherchant à obtenir, d'une manière inappropriée ou suspecte, des informations protégées.

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

Obligations de déclaration

247. Tous les agents « PAS » (*Presidentially Appointed, Senate-Confirmed*), « SES » (*Senior Executive Service*) [NdT : agents de grade supérieur à GS-15 occupant des fonctions d'encadrement supérieur ou de direction] et « SL » (*Senior Level*) [NdT : agents de grade supérieur à GS-15 ne relevant ni de la catégorie « SES » ni de la catégorie « ST » d'agents affectés à la recherche-développement ou à des activités connexes] du FBI sont tenus, en vertu de la loi sur l'éthique dans le gouvernement (EGA), de déposer une déclaration publique de situation financière, connue sous le nom de formulaire OGE-278. Cette obligation couvre la déclaration en début de fonctions pour les postes « PAS », « SES » ou « SL » ; la déclaration annuelle, à déposer au mois de mai ; la déclaration des transactions d'achat, de vente ou d'échange d'actions ou de produits de base d'une valeur supérieure à 1 000 USD ou si le déclarant a reçu plus de 200 USD au cours de la période couverte par la déclaration; et la déclaration faite au moment de la cessation des fonctions. Environ 300 agents sont soumis à l'obligation de procéder à cette déclaration. Toutes les déclarations faites à l'aide du formulaire OGE-278 sont à déposer via le système en ligne « Integrity » de l'OGE. Les déclarations sont publiques et peuvent être consultées auprès de l'OGE. La majorité des rapports des fonctionnaires du FBI ne sont disponibles qu'auprès du ministère de la justice. Les rapports des fonctionnaires du FBI qui parviennent à l'OGE pour un examen de deuxième niveau seraient disponibles auprès du DOJ et de l'OGE. Les agents qui ne déposent pas une déclaration obligatoire dans les délais sont passibles d'une amende de 200 USD.

248. Les agents du FBI occupant un poste autre que « SES » (*Senior Executive Service*) ou « SL » (*Senior Level*) et jouissant d'un pouvoir discrétionnaire important en matière de surveillance, de direction ou de passation de marchés dans le cadre de leurs fonctions sont tenus de déposer une déclaration confidentielle de situation financière, connue sous le nom de formulaire OGE-450. Cette obligation couvre la déclaration en début de fonctions et la déclaration annuelle. Environ 4 000 agents sont soumis à l'obligation de procéder à cette déclaration, qui se fait toujours sur papier et qui est confidentielle.

249. Les déclarations faites à l'aide des formulaires OGE-278 et OGE-450 sont utilisées par la direction du FBI pour déterminer si un agent particulier a des conflits d'intérêts financiers dans le cadre de ses fonctions au sein du FBI. Quant au contenu des formulaires en question, il est le même que celui décrit dans le premier chapitre du présent rapport à propos des PHFE.

Mécanismes de contrôle

250. Pour ce qui est des déclarations publiques de situation financière (formulaire OGE-278), elles sont examinées et certifiées par le personnel du Bureau de l'intégrité et de la conformité (OIC). Les déclarations publiques de situation financière du directeur du FBI et d'autres agents nommés par le président et confirmés par le Sénat font l'objet d'un examen supplémentaire par le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE). De plus, en fonction des

actifs détenus par le déclarant concerné, ce dernier reçoit le cas échéant une lettre d'avertissement lui enjoignant d'éviter de participer aux affaires du FBI susceptibles d'avoir un impact financier sur ses actifs. Une telle lettre est également adressée au supérieur hiérarchique du déclarant, afin de s'assurer qu'il est au courant des conflits d'intérêts potentiels et qu'il peut en tenir compte lorsqu'il confie des tâches à ses subordonnés.

251. Dans le cas des déclarations confidentielles de situation financière (formulaire OGE-450), l'examen initial de la déclaration est effectué par le supérieur hiérarchique du déclarant, et un examen final supplémentaire est effectué, soit par le conseiller juridique en chef de division (*Chief Division Counsel*) du déclarant au niveau du bureau local le cas échéant, soit par le sous-directeur ou la personne désignée par ce dernier au niveau du siège le cas échéant.

Mécanismes de surveillance et de contrôle

Contrôle interne au sein du FBI

252. La Division de l'inspection (INSD) du FBI procède régulièrement à des inspections détaillées au niveau des bureaux locaux du FBI, y compris à un examen approfondi des dossiers, pour s'assurer du respect d'une série de politiques et de procédures. Le Bureau de l'intégrité et de la conformité (OIC) met en œuvre un processus d'identification et d'atténuation des risques de non-conformité à l'échelle de l'organisation afin de s'assurer qu'une attention est prêtée aux domaines à haut risque dans lesquels le FBI est susceptible de ne pas respecter les lois, règlements, dispositions ou politiques.

Le Bureau de l'audit interne (OIA), récemment créé, joue lui aussi un rôle essentiel dans le processus de surveillance.

253. Le Bureau des menaces internes (InTO) est la composante centrale de coordination stratégique du FBI pour les questions ayant trait aux menaces d'origine interne. L'InTO collabore avec d'autres entités concernées, telles que la Division de la sécurité (*Security Division*), la Branche des technologies de l'information (*Information Technology Branch – ITB*), la Division des ressources humaines (*Human Resources Division – HRD*) et la Direction des systèmes d'information (*Office of the Chief Information Officer – OCIO*), entre autres, afin d'obtenir des données et de partager des informations dans le cadre de la lutte contre les risques de corruption. Il a développé une communauté de pratique en se réunissant régulièrement avec d'autres services répressifs fédéraux pour discuter des bonnes pratiques, des tendances, du suivi, etc.

Inspection générale du département de la Justice (DOJ OIG)

254. L'Inspection générale au sein du département de la Justice (DOJ OIG) est une entité indépendante créée par la loi, qui a pour mission de promouvoir l'intégrité, l'efficacité et l'obligation de rendre des comptes au sein du département de la Justice, y compris au FBI et dans les autres composantes répressives du département. L'OIG enquête sur les allégations de corruption et d'autres fautes impliquant des infractions à la législation, à la réglementation et aux politiques, notamment à la législation pénale, commises par des agents des services répressifs et non répressifs du département de la Justice, et procède à des audits et à des inspections des programmes du département de la Justice (DOJ). L'inspecteur général du département de la Justice, qui est nommé par le président et confirmé par le Sénat, rend

compte au procureur général – assurant la fonction de secrétaire à la Justice – (*Attorney General*) et au Congrès.

255. Les inspecteurs généraux des autres organismes comportant en leur sein une entité répressive, tels que le département de la Sécurité intérieure (*Department of Homeland Security – DHS*), remplissent la même fonction que celle décrite ci-dessus dans les enquêtes sur les allégations de corruption et d'autres fautes commises par les agents de l'entité répressive de leur organisme. En outre, le Comité de l'intégrité du Conseil des inspecteurs généraux sur l'intégrité et l'efficacité (*Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency – CIGIE*) reçoit, examine et renvoie pour enquête, le cas échéant, les allégations d'actes répréhensibles formulées à l'encontre, entre autres, des inspecteurs généraux et des agents désignés des Inspections générales.

Autres mécanismes de surveillance et de contrôle externes

256. Les activités du FBI font l'objet d'un examen minutieux et régulier de la part de diverses entités. Le Congrès (par l'intermédiaire de plusieurs comités de surveillance au Sénat et à la Chambre des représentants) examine le budget, les crédits budgétaires et les programmes du FBI. Les mesures prises au cours des enquêtes du FBI, ainsi que les résultats de ces enquêtes, sont souvent examinés par le système judiciaire au cours des procédures judiciaires. Partie intégrante du département de la Justice des États-Unis, le FBI est responsable devant le procureur général – qui assume la fonction de secrétaire à la Justice – (*Attorney General*), et transmet ses conclusions aux procureurs des États-Unis concernés à travers le pays. Les activités de renseignement du FBI font l'objet d'une surveillance exercée par le directeur du renseignement national (*Director of National Intelligence*).

Procédure répressive et sanctions

Système de plaintes

257. Au sein du FBI, toutes les plaintes écrites sont traitées par l'Unité de traitement interne (*Internal Processing Unit – IPU*) de la Division de l'inspection (INSD) du FBI. Cette unité accepte les plaintes écrites de toute origine, qu'il s'agisse d'un membre du public, d'un agent ou d'un anonyme. Les plaintes sont gratuites. Après avoir examiné les plaintes, l'Unité de traitement interne transmet celles qui nécessitent une enquête plus approfondie à l'Unité d'enquête interne (*Internal Investigations Unit – IIU*) de la Division de l'inspection (INSD) ; pour des précisions sur la procédure d'enquête qui s'ensuit, voir ci-après l'article consacré au régime disciplinaire.

258. De plus, le Bureau de l'intégrité et de la conformité (OIC) dispose d'un service d'assistance téléphonique sur la conformité, qui permet de faire part de ses préoccupations. Dans environ 25 % des cas, les plaintes sont transmises à l'Unité d'enquête interne (IIU) de la Division de l'inspection (INSD) pour un examen plus approfondi. Par ailleurs, le FBI dispose d'un Bureau du Médiateur (*Office of the Ombudsman*), auprès duquel des problèmes peuvent être soulevés. Le Bureau de l'égalité des chances en matière d'emploi (*Office of Equal Employment Opportunity Affairs – OEEOA*) constitue une autre voie de recours, dans certains cas.

259. Les citoyens peuvent également déposer une plainte pour gaspillage, fraude, abus ou autre faute concernant un agent, un programme, un marché ou une subvention du FBI, auprès de l'Inspection générale (OIG), qui est l'entité indépendante chargée de recevoir et d'instruire les plaintes pour corruption des agents des services répressifs. La plainte peut être déposée, auprès de l'OIG, en ligne, par courrier électronique, par téléphone, par télécopie ou par courrier. Les plaintes anonymes sont acceptées mais difficiles à instruire. Elles sont traitées par des agents de l'OIG expérimentés en matière d'appréciation des plaintes et de prise de décisions appropriées. En haut du site internet accessible au public de l'OIG figure un gros bouton électronique rouge bien en vue, qui renvoie à la page internet permettant de déposer une plainte en ligne et fournit des informations spécifiques sur d'autres moyens de déposer une plainte.

Procédures disciplinaires

260. Toutes les allégations de faute signalées – qui portent notamment sur des violations des règles de conduite, des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et d'autres lignes directrices en matière d'éthique – sont d'abord examinées par l'Inspection générale au sein du département de la Justice (DOJ OIG).

261. Si l'OIG refuse d'instruire la plainte, la Division de l'inspection (INSD) l'examine pour déterminer si elle est suffisamment précise et crédible pour justifier une enquête. Les plaintes qui franchissent ce seuil font l'objet d'une enquête par l'Unité d'enquête interne (IIU) de la Division de l'inspection (INSD). Des agents spéciaux superviseurs sont affectés à l'Unité d'enquête interne (IIU) pour diriger les enquêtes.

262. Les résultats de l'enquête de l'Unité d'enquête interne (IIU) sont ensuite transmis au Bureau de la responsabilité professionnelle (*Office of Professional Responsibility – OPR*) afin qu'une décision soit arrêtée. L'OPR se compose de deux unités décisionnelles. Au cours de la phase de décision, un procureur attaché à l'une des unités décisionnelles de l'OPR examine le dossier d'enquête et détermine si la faute alléguée est fondée⁷⁶. Dans l'affirmative, le procureur examine les faits, ainsi que les facteurs Douglas (*Douglas factors*⁷⁷), les facteurs atténuants et aggravants pertinents et la jurisprudence, afin de recommander une sanction appropriée. Le procureur adresse sa recommandation à un chef d'unité (*Unit Chief – UC*) du Bureau de la responsabilité professionnelle (OPR).

263. Le chef d'unité de l'OPR examine la recommandation et impose des sanctions non pénalisantes, si elles sont justifiées. Les sanctions non pénalisantes consistent en une réprimande verbale, un blâme ou une suspension d'une durée de 14 jours ou moins. Si la sanction recommandée est pénalisante – autrement dit, si elle consiste en une suspension de 15 jours ou plus, une rétrogradation ou une révocation –, alors la recommandation est adressée au sous-directeur (AD) de l'OPR.

⁷⁶ Les agents de l'OPR chargés de statuer se basent sur le critère de la « prépondérance de la preuve » pour décider du bien-fondé des allégations. La prépondérance de la preuve est définie comme « le degré de preuve pertinente qu'une personne raisonnable, considérant le dossier dans son ensemble, jugerait suffisant pour conclure qu'un fait contesté est plus susceptible d'être vrai que faux ». Voir l'article 1201.4 (q), titre 5, C.F.R.

⁷⁷ Les facteurs Douglas comprennent des informations telles que l'historique des performances de l'agent, ses antécédents disciplinaires, ainsi que la nature et la gravité de l'infraction considérée. Voir l'affaire : *Douglas v. Veterans Administration*, 5 M.S.P.R. 280 (1981).

264. Dans ce deuxième cas de figure, le sous-directeur de l'OPR notifie à l'agent la sanction proposée. L'agent peut ensuite consulter une version expurgée de son dossier disciplinaire, soumettre une réfutation écrite à l'OPR et se présenter devant le sous-directeur de l'OPR pour une audition. Après avoir examiné les informations au terme de ce processus, le sous-directeur de l'OPR rend une décision finale.

265. La mesure disciplinaire finale est infligée et consignée dans le dossier personnel de l'agent. Les mesures disciplinaires entraînant une suspension, une rétrogradation ou une révocation sont consignées, à l'aide du formulaire standard 50 (SF-50) du Bureau de la gestion du personnel (OPM), dans le dossier personnel de l'agent concerné pour confirmer que la mesure disciplinaire a été appliquée. Les notifications de réprimande verbale et de blâme sont également consignées dans le dossier personnel de l'agent concerné.

266. Tous les agents non stagiaires du FBI ont le droit d'introduire un recours interne contre une décision de suspension, de rétrogradation ou de révocation prise par l'OPR, auprès du sous-directeur exécutif (EAD) de la Branche des ressources humaines (HRB). Les réprimandes verbales, les blâmes et les licenciements sans préavis ne sont pas susceptibles de recours.

267. Le sous-directeur exécutif de la Branche des ressources humaines (EAD/HRB) est l'instance de décision en dernier ressort pour les recours contre les suspensions d'une durée d'un à quatorze jours (sanction non pénalisante). Les suspensions de 15 jours ou plus, les rétrogradations et les licenciements (sanctions pénalisantes) font l'objet d'une décision rendue par une commission de contrôle disciplinaire (*Disciplinary Review Board – DRB*). Le sous-directeur exécutif de la Branche des ressources humaines (EAD/HRB) préside la commission de contrôle disciplinaire (DRB), qui se compose de quatre membres votants. La commission prend ses décisions à la majorité des voix. L'instance de recours examine les dossiers d'enquête et de décision, ainsi que tout élément soumis par l'auteur du recours, et détermine si les conclusions en faveur de l'existence d'une faute et les sanctions prononcées par l'OPR sont étayées par le critère d'appréciation de la preuve substantielle⁷⁸.

268. Bien que les agents du FBI ne soient pas assujettis à toutes les dispositions de la fonction publique – puisqu'ils relèvent des personnels exemptés du recrutement sur concours (*excepted service*) –, certains agents éligibles à une préférence en matière de recrutement ont le droit supplémentaire de faire appel des sanctions disciplinaires prises à leur encontre auprès du Conseil de protection des systèmes fondés sur le mérite des États-Unis (*U.S. Merit Systems Protection Board – MSPB*). Ce dernier est un organisme indépendant quasi juridictionnel du pouvoir exécutif, qui joue le rôle de gardien des systèmes fédéraux fondés sur le mérite. L'une de ses principales fonctions statutaires consiste à protéger les systèmes fédéraux fondés sur le mérite contre les pratiques politiques partisans et autres pratiques interdites en matière de personnel, en statuant sur les recours des agents pour lesquels il a été investi d'une compétence par l'article 1201.3, titre 5, C.F.R.

Sanctions, droits procéduraux et protections

⁷⁸ La preuve substantielle est définie comme « le degré de preuve pertinente qu'une personne raisonnable, considérant le dossier dans son ensemble, pourrait juger suffisant pour étayer une conclusion, même si d'autres personnes raisonnables pourraient être en désaccord avec elle », conformément à l'article 1201.4(p), titre 5, C.F.R.

269. Les agents spéciaux jouissent généralement des mêmes droits fondamentaux et procéduraux dans le cadre des enquêtes, poursuites et procédures pénales que tous les autres citoyens – ils ne bénéficient pas d’immunités. La violation des dispositions pénales relatives aux conflits d’intérêts est passible d’une peine d’emprisonnement pouvant aller jusqu’à cinq ans, d’une amende pouvant atteindre 250 000 USD, de travaux d’intérêt général et d’une restitution au gouvernement. La violation de la réglementation régissant la conduite éthique est passible d’un licenciement ou d’une suspension, d’une rétrogradation, d’un blâme administratif et d’une formation complémentaire obligatoire.

270. Les agents du FBI bénéficient de protections procédurales au cours de la procédure disciplinaire interne. Par exemple, tout agent est avisé des allégations portées à son encontre avant que le Bureau de la responsabilité professionnelle (OPR) ne lui impose des mesures disciplinaires. Si la sanction proposée est pénalisante (par exemple, une suspension de 15 jours ou plus voire une révocation), l’agent concerné peut également consulter une version expurgée du dossier et présenter des arguments écrits et oraux avant l’adoption de la mesure disciplinaire. Tout agent non stagiaire faisant appel en interne des sanctions prises à son encontre peut également consulter le dossier expurgé et présenter des arguments écrits à l’appui de son recours avant la décision en dernier ressort.

271. Par ailleurs, même si les agents spéciaux peuvent faire l’objet de poursuites civiles en dommages et intérêts pour violation de la Constitution (plus précisément, violation des droits constitutionnels d’une personne), les autres agents bénéficient eux d’une immunité relative à l’égard de telles poursuites (connues sous le nom d’ « actions Bivens ») dès lors qu’ils n’ont pas agi en violation de dispositions « clairement établies » par une loi.

Statistiques

272. L’Inspection générale du département de la Justice (DOJ OIG) produit des [rapports publics](#) concernant, entre autres, les affaires pénales et les constatations de fautes administratives impliquant des agents de haut rang du département de la Justice, y compris le FBI, ainsi que d’autres questions présentant un intérêt important pour le public.

273. Le FBI ne publie pas d’informations sur les sanctions et les mesures infligées à des agents précis. Chaque trimestre, pour sensibiliser le personnel, le Bureau de la responsabilité professionnelle (OPR) lui adresse un courriel résumant les affaires disciplinaires récentes, sans toutefois fournir d’informations permettant d’identifier les agents concernés.

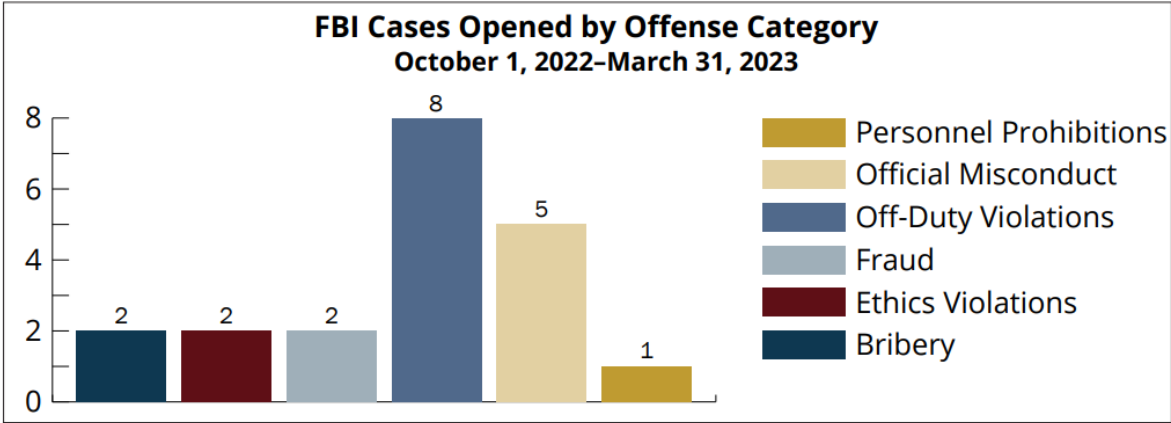
274. De même, l’OIG publie en ligne des [résumés des affaires civiles et pénales](#) ; le moteur de recherche correspondant propose des options de filtrage par stade de l’affaire (pour les affaires pénales : mise en accusation/chefs d’accusation/arrestation, moyen de défense, condamnation, acquittement, détermination de la peine ; et pour les affaires civiles : plainte au civil, verdict au civil, règlement) et par plage de dates. L’OIG publie également en ligne des résumés des constatations faites dans le cadre d’enquêtes pour [fautes administratives d’agents de haut rang ou présentant un intérêt important pour le public](#) ; le moteur de recherche correspondant propose des options de filtrage par mot-clé et par plage de dates.

275. Les interlocuteurs rencontrés sur place ont assuré l’EEG que la corruption ne constitue pas un problème au sein du FBI en ce sens qu’elle n’est que très rarement détectée. Toutefois, l’EEG n’a pas eu la possibilité de consulter les statistiques relatives aux infractions

disciplinaires, administratives ou pénales commises au sein du FBI. Les réponses au questionnaire annuel du ministère de la justice adressées à l'OGE concernant certains aspects de leur programme d'éthique comprennent, entre autres, des détails sur les aspects liés à l'application (voir, par exemple, [le Questionnaire du 2022 DOJ sur le programme d'éthique](#), partie 10 sur l'application des normes de conduite et des lois pénales et civiles). Toutefois, ces détails ne sont pas spécifiques au seul FBI. Les rapports semestriels produits par l'Inspection générale du département de la Justice (DOJ OIG) fournissent quelques statistiques sur les cas de corruption, de fraude et de manquement à l'éthique décelés dans l'organisme (voir le tableau 1 ci-dessous).

Département de la Justice des États-Unis (DOJ), Inspection générale (OIG), Rapport semestriel au Congrès, 1^{er} octobre 2022 au 31 mars 2023⁷⁹

The OIG opened 20 investigations and referred 73 allegations to the FBI's Inspection Division for action or investigation. At the close of the reporting period, the OIG had 75 open criminal or administrative investigations of alleged misconduct related to FBI employees. The investigations included Official Misconduct and Off-Duty Violations.



Source: Investigations Data Management System

276. Les statistiques ci-dessus et la description succincte des cas⁸⁰ visés par le rapport révèlent la gravité des infractions pénales et des fautes commises, et l'EEG se réjouit de ce que ces violations aient été détectées. L'une d'entre elles concerne la corruption d'un agent spécial du FBI afin qu'il effectue des demandes de renseignements sur des bases de données des services répressifs et aide ainsi des auteurs présumés d'infractions à éviter des poursuites. À cet égard, l'EEG encourage le FBI à faire preuve de vigilance à l'égard de l'utilisation non autorisée ou abusive de ses bases de données.

277. Afin que le FBI soit mieux protégé contre les vulnérabilités internes et ait davantage de comptes à rendre aux citoyens, il importe qu'il tienne des statistiques sur les crimes et délits

⁷⁹ [US Department of Justice, Office of the Inspector General, Semi-annual report to Congress, 1 October 2022-31 March 2023](#), page 19.

⁸⁰ Ibid., page 20. Le 27 février 2023, un ancien agent spécial du FBI a été condamné à 72 mois d'emprisonnement, à trois ans de régime de surveillance à sa sortie de prison, à la confiscation de 132 309 USD et à une amende de 30 000 USD pour entente délictueuse en vue de la corruption d'un agent public, corruption d'un agent public et blanchiment de capitaux. Selon les éléments de preuve présentés au procès, l'agent spécial a accepté des pots-de-vin en espèces, des vols en jet privé, une moto, des séjours à l'hôtel, des escortes, des repas et divers autres articles de la part d'un avocat lié à la criminalité organisée. En contrepartie, l'agent spécial a effectué des recherches dans des bases de données des services répressifs et a utilisé les résultats de ces recherches pour aider l'avocat et ses associés à éviter les poursuites judiciaires et la surveillance des services répressifs.

commis par ses agents, examine les tendances et les risques émergents et rend ces informations disponibles. À ce propos, la transparence est un élément essentiel pour préserver la confiance du public et est également crucial pour permettre aux acteurs externes d'évaluer le succès ou le résultat des initiatives et des pratiques actuellement mises en œuvre par le FBI pour prévenir, atténuer et, le cas échéant, instruire les actes répréhensibles commis par des agents. **Le GRECO recommande la publication de statistiques sur la corruption et les manquements à l'éthique au sein du Bureau d'enquête fédéral, notamment le nombre de plaintes reçues, les mesures prises (y compris celles qui visent à réduire les vulnérabilités) et les sanctions infligées.**

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

Obligations de signalement

278. Tous les agents du département de la Justice (DOJ), y compris ceux du FBI, ont l'obligation de signaler les cas de fraude, de gaspillage et d'abus en vertu de la réglementation et de leur responsabilité professionnelle, de même qu'ils ont l'obligation de coopérer dans le cadre des enquêtes officielles portant sur les fautes présumées. La politique du FBI impose également aux agents de procéder à un signalement lorsqu'ils : 1) sont personnellement témoins de la commission d'une faute ; 2) prennent connaissance d'une faute non signalée commise par un autre agent du FBI ; ou 3) commettent eux-mêmes une faute.

279. Les agents peuvent signaler les fautes commises à leurs supérieurs hiérarchiques, à la Section des affaires internes (*Internal Affairs Section – IAS*) au sein de la Division de l'inspection (INSD) ou à l'Inspection générale du département de la Justice (DOJ OIG). Les signalements à la Section des affaires internes (IAS) ou à l'OIG peuvent être anonymes, mais doivent être formulés par écrit. Les agents du FBI qui omettent de signaler en temps utile une faute sont passibles de mesures disciplinaires, les sanctions pouvant aller d'une réprimande verbale au licenciement.

Protection des lanceurs d'alerte

280. Tous les agents des services répressifs fédéraux sont protégés contre les représailles du gouvernement américain par la loi lorsqu'ils signalent des cas de corruption ou de fautes connexes. La loi sur la réforme de la fonction publique (*Civil Service Reform Act – CSRA*) et la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (*Whistleblower Protection Act – WPA*), telle qu'amendée et énoncée à l'article 2302, titre 5, U.S.C., définissent le cadre réglementaire de la protection des lanceurs d'alerte pour la plupart des agents des services répressifs du gouvernement américain. Le cadre réglementaire applicable aux agents du FBI, y compris à ceux des services répressifs, est défini à l'article 2303, titre 5, U.S.C.

281. Les deux cadres réglementaires susmentionnés interdisent à tout organisme gouvernemental d'exercer des représailles à l'encontre d'un agent des services répressifs pour avoir fait une « divulgation protégée ». Une divulgation est dite protégée si elle satisfait aux deux critères suivants : 1) la divulgation est fondée sur la conviction raisonnable qu'un acte

répréhensible a été commis (autrement dit, sur un soupçon de faute), et de plus 2) la divulgation est faite à une personne ou à une entité habilitée à la recevoir.

282. Pour l'ensemble des divulgations, que les informations soient classées ou non, en vertu de l'article 2303, un agent du FBI n'est protégé que si la divulgation est faite : a) à un supérieur de la voie hiérarchique directe de l'agent, ce qui peut aller jusqu'au chef de l'organisme employeur ; b) à l'inspecteur général compétent ; c) au Bureau de la responsabilité professionnelle (OPR) du département de la Justice ; d) au Bureau de la responsabilité professionnelle (OPR) du Bureau d'enquête fédéral (FBI) ; e) à la Division de l'inspection (INSD) du Bureau d'enquête fédéral (FBI) ; f) au Congrès, comme le prévoit l'article 7211⁸¹ ; g) au Bureau du Conseiller juridique spécial (OSC) ; ou h) à un tiers agent désigné par tout responsable, agent, bureau ou division susmentionné aux sous-paragraphes a) à g) ci-dessus aux fins de la réception d'une telle divulgation.

283. En vertu des articles 2302 et 2303, la direction du département de la Justice doit veiller à ce que les agents des services répressifs ne fassent pas l'objet de représailles pour avoir procédé à des divulgations protégées. Il y a représailles lorsqu'un agent du département de la Justice (DOJ) prend (ou omet de prendre) ou menace de prendre (ou menace d'omettre de prendre) une mesure personnelle à l'égard d'un autre agent en raison d'une divulgation protégée faite par ce dernier. Les mesures personnelles comprennent les mesures suivantes : une nomination ; une promotion ; une mesure disciplinaire ou corrective ; une affectation ; une mutation ; une évaluation de la performance ; une décision relative au salaire, aux avantages sociaux ou à une récompense ; ou tout autre changement important relatif aux fonctions, aux attributions ou aux conditions de travail, conformément à l'article 2302, titre 5, U.S.C. Tout membre du personnel du FBI ayant fait l'objet d'une mesure personnelle défavorable, ou d'une menace de la prise d'une telle mesure, en représailles d'une divulgation protégée, peut déposer une plainte pour représailles à l'encontre d'un lanceur d'alerte auprès du Bureau de la responsabilité professionnelle (OPR) ou de l'Inspection générale (OIG). Les décisions qui auraient été prises à titre de représailles par un organisme sont susceptibles de recours auprès du Bureau de recrutement et de gestion des procureurs (*Office of Attorney Recruitment and Management – OARM*).

284. L'EEG souligne qu'aux États-Unis, la protection des lanceurs d'alerte a une longue histoire qui remonte à 1777, lorsque les Pères fondateurs du pays ont adopté la loi correspondante pour protéger les marins et les fusiliers marins qui dénonçaient les abus de leur commandant. Cette décision a été prise sept mois seulement après la signature de la déclaration d'indépendance et peut donc être considérée comme profondément enracinée dans la société américaine. La protection des lanceurs d'alerte civils fédéraux contre les représailles a été étendue une première fois en 1978 avec l'adoption de la loi de 1978 sur la réforme de la fonction publique (*Civil Service Reform Act of 1978 – CSRA*), et plus tard encore avec l'adoption de la loi de 1989 sur la protection des lanceurs d'alerte (*Whistleblower Protection Act of 1989 – WPA*) et la loi de 2012 sur le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte (*Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 – WPEA*). La plupart des agents fédéraux civils sont pleinement couverts par le régime statutaire en vigueur et peuvent ainsi contester des représailles alléguées devant le Bureau du Conseiller juridique spécial (OSC) et le Conseil de protection des systèmes fondés sur le mérite (MSPB), qui ont été

⁸¹ Article 7211, titre 5, U.S.C. : « Le droit des agents, pris individuellement ou collectivement, d'adresser une pétition au Congrès ou à un membre du Congrès, ou de fournir des informations à l'une ou l'autre des deux chambres du Congrès, à une commission ou à un membre de celles-ci, ne peut être ni entravé ni nié. »

spécialement créés pour faire respecter l'interdiction de certaines pratiques à l'endroit du personnel. Les représailles à leur encontre peuvent également être contestées devant les tribunaux.

285. En revanche, les personnels de certains organismes fédéraux chargés du renseignement, notamment le Bureau d'enquête fédéral (FBI), l'Agence centrale de renseignements (CIA) et d'autres unités chargées du renseignement étranger ou du contre-espionnage, sont expressément exclus du régime de protection des lanceurs d'alerte institué par les lois en question. Plus précisément, la loi sur la réforme de la fonction publique (CSRA) a initialement limité la protection du personnel du FBI aux seules divulgations faites par l'agent via des canaux internes étroitement définis. Une loi récemment adoptée permet aux employés du FBI de faire appel d'une décision finale ou d'une mesure corrective auprès du Conseil de protection des systèmes fondés sur le mérite (MSPB), un tribunal administratif qui entend d'autres appels émanant d'employés du gouvernement et de dénonciateurs. Pourtant, contrairement aux autres agents fédéraux, les agents du FBI ne peuvent toujours pas contester des mesures de représailles devant le Bureau du Conseiller juridique spécial (OSC) ni bénéficier d'un contrôle juridictionnel de ces mesures.

286. De la même manière, les lanceurs d'alerte au sein du FBI ne bénéficient pas de la panoplie complète des protections contre les représailles accordées à la plupart des agents fédéraux en vertu de la loi sur la réforme de la fonction publique (CSRA) ou de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (WPA). La protection accordée aux agents du FBI est de moindre portée. Elle couvre les mesures de représailles ayant trait à la nomination, à la sanction disciplinaire ou corrective, à la mutation ou à la réaffectation, ainsi qu'à la rétrogradation, à la suspension ou à la révocation. Cependant, les entités qui enquêtent sur les plaintes de représailles du FBI, l'OIG et l'OPR du DOJ, n'ont pas la même autorité que l'OSC pour demander une aide temporaire aux personnes qui pensent que l'une de ces mesures administratives a été prise en représailles d'une divulgation protégée.

287. Le rapport du département de la Justice sur la réglementation protégeant les lanceurs d'alerte du FBI d'avril 2014 (*Department of Justice Report on Regulations Protecting FBI Whistleblowers, April 2014*), qui a analysé l'efficacité de cette réglementation, ainsi que le plaidoyer en faveur d'un contrôle juridictionnel, a souligné ce qui suit : « En adoptant l'article 2303, le Congrès a fait le choix délibéré de créer un système fermé pour les lanceurs d'alerte du FBI, contrairement au choix fait pour la plupart des autres agents de la fonction publique, qui ont bénéficié des protections plus étendues de l'article 2302(b), y compris l'accès à un contrôle juridictionnel. (...) En outre, le département estime que le choix du Congrès était approprié compte tenu de l'implication du FBI dans le domaine de la sécurité nationale – qui s'est considérablement accrue depuis l'adoption de l'article 2303 en 1978 – et de son implication dans le domaine répressif. » Au cours de la mission sur place et peu après celle-ci, l'EEG a eu connaissance de plusieurs cas de suspension ou de révocation d'habilitations de sécurité d'agents du FBI, qui constitueraient des mesures de représailles à l'encontre de lanceurs d'alerte. Bien que de telles mesures – alléguées – de représailles soient interdites par la loi (titre 50 et Directive de politique présidentielle 19 (*Presidential Policy Directive 19 – PPD 19*)), ni le Bureau du Conseiller juridique spécial (OSC) ni le Conseil de

protection des systèmes fondés sur le mérite (MSPB) ne peuvent se saisir de la question car elle ne relève pas de leur compétence.

288. Il convient de noter que la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Conseil de l'Europe traite expressément de la prise en compte des personnes travaillant dans le secteur de la sécurité nationale et qu'elle n'autorise pas un régime modifié de protection du lanceur d'alerte pour ces personnes. C'est plutôt la catégorie d'informations qu'elles traitent qui peut faire l'objet d'un régime modifié. Ayant cela à l'esprit et mesurant l'importance des questions de sécurité nationale et le raisonnement qui fonde la création d'un système fermé pour les lanceurs d'alerte du FBI, l'EEG est préoccupée par le fait que cette approche risque de ne pas toujours déceler et traiter les problèmes inhérents au système et donc de ne pas compléter les freins et contrepoids et l'obligation de rendre des comptes de ce système dans l'intérêt de tous.

289. La protection des lanceurs d'alerte fait partie intégrante de la promotion de la transparence et de l'intégrité. L'EEG est convaincue de la nécessité de motiver et d'encourager fortement les lanceurs d'alerte à se faire entendre lorsqu'ils ont des raisons de penser qu'ils sont témoins d'une infraction. Ils doivent pouvoir agir sans craindre l'insécurité et d'éventuelles représailles, et doivent avoir la possibilité de contester, devant les tribunaux s'ils le souhaitent, les mesures prises à leur encontre. Par ailleurs, il importe que ces décisions en appel soient rendues dans des délais prescrits et le plus rapidement possible, sans que la qualité de la procédure n'en pâtisse. Enfin, il convient d'encourager le FBI à adopter une approche plus stratégique et à évaluer de manière proactive dans quelle mesure ses actions à l'encontre ou en faveur des lanceurs d'alerte potentiels ou réels sont susceptibles d'encourager et d'inspirer ses agents à se faire entendre lorsqu'ils constateront un acte répréhensible à l'avenir.

290. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande au Bureau d'enquête fédéral de renforcer la protection des lanceurs d'alerte, i) en motivant et en encourageant les agents à se faire entendre lorsqu'ils pensent raisonnablement avoir constaté une violation ou un acte répréhensible au sein de leur organisation, notamment par la mise à disposition de lignes directrices claires et assorties d'exemples concrets de modèles et de cas réussis de signalement dans l'univers du renseignement et d'une analyse de modèles et de cas qui ont échoué ; ii) en élargissant la liste des mesures personnelles de représailles interdites; et iii) en mettant en place un mécanisme destiné à surveiller le respect de la réglementation et les pratiques en la matière.**

291. En outre, **le GRECO recommande que les autorités prévoient des voies de recours externes rapides, en cas de représailles, pour les lanceurs d'alerte du Bureau d'enquête fédéral, y compris un contrôle judiciaire.**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

292. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes aux États-Unis :

En ce qui concerne le gouvernement fédéral (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. de prendre les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour garantir que les restrictions imposées aux agents publics à propos de l'emploi des membres de leur famille (que ces derniers soient rémunérés ou non) en vertu de la loi relative à la lutte contre le népotisme soient également applicables aux nominations à des postes au sein du cabinet exécutif du président (paragraphe 34) ;**
- ii. qu'une stratégie globale de lutte contre la corruption soit élaborée pour le pouvoir exécutif, sur la base d'une analyse des risques, en vue de promouvoir l'intégrité des personnes investies de hautes fonctions de l'exécutif, et que cette stratégie soit rendue publique (paragraphe 40) ;**
- iii. de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les règles d'intégrité et les restrictions établies par les engagements en matière d'éthique à l'égard des personnes chargées de fonctions exécutives supérieures soient rendues permanentes pour ceux qui les ont signées (paragraphe 45) ;**
- iv. que i) des mesures soient prises pour réduire fortement le volume des demandes toujours en suspens déposées au titre de la loi sur la liberté de l'information ; ii) des dispositions pratiques soient prises pour faciliter l'accès à l'information publique relative à l'administration de la Maison Blanche (paragraphe 68) ;**
- v. qu'un registre des rencontres entre les personnes investies de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes déclarés et autres tiers qui cherchent à influencer la prise de décision du gouvernement sur des questions particulières soit tenu en ligne de manière proactive et en temps opportun, et qu'il comporte suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, telles que l'identité des personnes avec lesquelles (et pour le compte desquelles) les rencontres ont eu lieu et les sujets précis abordés lors de la discussion (paragraphe 81) ;**
- vi. qu'en plus de déclarer leurs intérêts, le président et le vice-président i) soient tenus de démissionner de tout poste extérieur avant leur entrée en fonctions ; ii) soient tenus de céder les actifs susceptibles de créer un conflit d'intérêts, ou de placer ces actifs dans une fiducie admissible (sans droit de regard/diversifiée) dès que possible, afin d'éviter toute apparence de conflit d'intérêts ; iii) soient soumis aux mécanismes de reddition de comptes prévus par les lois applicables, y compris après la cessation de leurs fonctions, avec toute dérogation nécessaire découlant des obligations légales de l'ancien président au moment de la cessation de ses fonctions (paragraphe 98) ;**
- vii. que le président des États-Unis soit assujéti après la cessation de ses fonctions à des restrictions similaires à celles qui sont applicables au vice-président, avec toute**

dérogation nécessaire découlant des obligations légales de l'ancien président au moment de la cessation de ses fonctions (paragraphe 117) ;

- viii. (i) qu'un audit indépendant des restrictions applicables après la cessation des fonctions et des risques liés au phénomène du pantouflage d'agents du pouvoir exécutif soit réalisé ; et (ii) que, sur la base des résultats de cet audit, le système de restrictions post-emploi soit encore renforcé (paragraphe 120) ;

En ce qui concerne le Bureau d'enquête fédéral (FBI)

- ix. la mise en place de mesures supplémentaires visant à renforcer la représentation des femmes et des autres groupes sous-représentés à tous les niveaux du Bureau d'enquête fédéral (paragraphe 154) ;
- x. i) que le Bureau d'enquête fédéral adopte une stratégie anticorruption spécifique, en consultation avec le Bureau de l'éthique gouvernementale (OGE), le Bureau du Conseiller juridique spécial (OSC) et d'autres organes de contrôle appropriés, assortie d'un plan d'action pour sa mise en œuvre ; et ii) qu'un responsable de très haut niveau soit nommé au sein de l'organisation pour piloter cette stratégie, en renforçant la coopération et le partage d'informations entre les unités compétentes dans ce domaine, notamment par le biais d'un mécanisme de coordination institutionnalisé (paragraphe 170) ;
- xi. de développer une base de données/de connaissances sur les sujets traités par le Bureau de l'intégrité et de la conformité du Bureau d'enquête fédéral, qui serait mise à la disposition de l'ensemble de l'organisation, y compris de ses bureaux locaux (paragraphe 185) ;
- xii. (i) qu'une étude soit menée sur les risques de conflit d'intérêts auxquels sont confrontés les employés qui quittent le Bureau d'enquête fédéral et qui prennent un emploi ou offrent des services par la suite afin d'évaluer si cette pratique peut constituer pour l'organisation une vulnérabilité qui exige des dispositions ou des éléments d'orientation supplémentaires ; et ii) de mettre en place un mécanisme de surveillance efficace (paragraphe 235) ;
- xiii. la publication de statistiques sur la corruption et les manquements à l'éthique au sein du Bureau d'enquête fédéral, notamment le nombre de plaintes reçues, les mesures prises (y compris celles qui visent à réduire les vulnérabilités) et les sanctions infligées (paragraphe 277) ;
- xiv. au Bureau d'enquête fédéral de renforcer la protection des lanceurs d'alerte, i) en motivant et en encourageant les agents à se faire entendre lorsqu'ils pensent raisonnablement avoir constaté une violation ou un acte répréhensible au sein de leur organisation, notamment par la mise à disposition de lignes directrices claires et assorties d'exemples concrets de modèles et de cas réussis de signalement dans l'univers du renseignement et d'une analyse de modèles et de cas qui ont échoué ; ii) en élargissant la liste des mesures personnelles de représailles interdites; et iii) en mettant en place un mécanisme destiné à surveiller le respect de la réglementation et les pratiques en la matière (paragraphe 290) ;

- xv. **que les autorités prévoient des voies de recours externes rapides, en cas de représailles, pour les lanceurs d'alerte du Bureau d'enquête fédéral, y compris un contrôle judiciaire** (paragraphe 291).
293. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités des États-Unis à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2025. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.
294. Le GRECO invite les autorités des États-Unis à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

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

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

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