



Adoption: 22 mars 2019
Publication: 29 mai 2019

Public
GrecoRC4(2019)10

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 82^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités américaines pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur les États-Unis, adopté par le GRECO lors de sa 74^e réunion plénière (2 décembre 2016) et rendu public le 17 janvier 2017 suite à l'autorisation des États-Unis ([GrecoEval4Rep\(2016\)10](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités des États-Unis ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 25 septembre 2018, constitue, avec les informations soumises par la suite, la base du présent Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé Chypre et le Royaume-Uni de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont Mme Alexia KALISPERA, au titre de Chypre, et M. David MEYER, au titre du Royaume-Uni qui ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 12 recommandations aux États-Unis. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Prévention de la corruption à l'égard des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé d'envisager d'accroître la transparence du processus pré-législatif menant à la présentation des nouveaux projets de loi au Congrès.*
7. Les autorités des États-Unis indiquent que le premier projet de loi H.R. (*House of Representatives* - Chambre des Représentants) 1 déposé au 116^e Congrès (à partir de janvier 2019) permettrait d'accroître la transparence en imposant de combiner les rapports de la Commission électorale fédérale sur les dons reçus dans le cadre de campagnes électorales et les déclarations de lobbying conformément à ce qu'exige la Loi sur la Loi sur la divulgation du lobbying (*Lobbying Disclosure Act*). Cela permettrait au grand public et à la presse de voir plus facilement les liens entre les Membres du Congrès, le projet de loi déposé par les Membres, ceux qui font du lobbying en relation avec la loi et tous les dons reçus par les Membres dans le cadre des campagnes électorales. De plus, R.H.1. prévoit des amendements à la Loi sur la divulgation du lobbying afin d'inclure toutes les personnes qui fournissent des services de conseil législatif, politique et stratégique pour soutenir les contacts de lobbying. La portée de la loi en serait élargie et, partant, la transparence en serait accrue. Enfin, le projet de loi interdirait clairement et sans équivoque à tout membre du Congrès ou à son personnel de présenter une loi ou de faciliter l'avancement d'une loi qui affecterait leurs intérêts financiers ou ceux de leur famille.

8. Le projet de loi H.R. 1 est soutenu par une majorité de la Chambre des représentants. Jusqu'à présent, trois commissions ont tenu des auditions sur le projet de loi et une commission l'a accepté, avec des amendements. Le projet H.R. 1 a été adopté par la Chambre des Représentants le 8 mars 2019. Il a en outre suscité un débat dans les deux chambres du Congrès.
9. Les autorités indiquent également que, le 5 juillet 2016, la Bibliothèque du Congrès a remplacé son ancien système d'information sur la législation, « THOMAS.gov », par un nouveau système, « Congress.gov », afin de faciliter l'accès et d'améliorer la qualité de l'information législative mise à la disposition du public. Le site « Congress.gov » permet d'accéder à une large gamme d'informations concernant le processus législatif, en particulier l'état d'avancement et le résumé des projets de loi, le texte des projets de loi, les archives indexées du Congrès, les rapports des commissions et les décisions exécutives telles que nominations, traités et communications. Le site « Congress.gov » permet aussi d'avoir accès à toute la documentation législative remontant à 1973.
10. Le site « Congress.gov » offre des informations contextuelles comme le profil des parlementaires, des enregistrements vidéo du processus législatif, un glossaire, des pages décrivant le profil des commissions, des enregistrements vidéo des auditions organisées par les commissions et des liens directs entre les projets de loi et les estimations de coût de la législation établies par le Bureau du budget du Congrès. Il permet aussi d'accéder à des fichiers audios téléchargeables et à des outils de suivi, en particulier des alertes personnalisées par courrier électronique. Outre l'ouverture du site « Congress.gov », le Congrès a adopté une loi sur l'administration connectée (H.R. 2331, *Connected Government Act*), entrée en vigueur le 10 janvier 2018 [115th Cong., 131 Stat. 2278 (2018)], qui exige que tous les sites internet de l'administration fédérale puissent être consultés avec des appareils mobiles, afin d'accroître l'accès du public et la transparence.
11. Les autorités indiquent également qu'au cours des années 2017 et 2018, des membres du Congrès ont déposé plusieurs projets de loi visant à renforcer la transparence du processus législatif :
 - Un projet de loi sur la consultabilité de la législation (H.R. (*House of Representatives* – Chambre des Représentants) 5143, *Searchable Legislation Act*) : ce projet de loi, déposé en 2018 à la Chambre des représentants, exigera que tous les projets législatifs et les textes de loi adoptés puissent être consultés par le public au moyen de plateformes modernisées d'accès à l'information.
 - Un projet de loi sur l'intégrité du Congrès (H.R. 346, *Congressional Integrity Act*) : ce projet de loi étendra la définition des lobbyistes qui sont soumis à des obligations de déclaration de leurs activités de lobbying. Il a été déposé à la Chambre, puis transmis à la Commission judiciaire qui a confié son examen à la Sous-commission des affaires constitutionnelles et de droit civil.
 - Un projet de loi « contre le pantouflage » (S. (*Senate* – Sénat) 1189, *Close the Revolving Door Act*) : ce projet de loi exigera la fourniture d'informations supplémentaires lors de la déclaration des activités de lobbying. Il a été examiné en deuxième lecture par la Commission de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales.
 - Un projet de loi sur la transparence du gouvernement (H.R. 4504, *Transparency in Government Act*) : ce projet de loi a pour but de renforcer la transparence du travail des commissions du Congrès. Il a été transmis à la Commission de surveillance et de réforme du gouvernement, ainsi qu'à la Commission du règlement et de l'administration de la Chambre, à la Commission judiciaire, à la

Commission d'éthique, à la Commission des voies et moyens et à la Commission des services financiers.

- Un projet de loi sur l'intégrité publique et la lutte contre la corruption (S. 3357, *Anti-Corruption and Public Integrity Act*) : ce projet de loi, qui a été déposé au Sénat et transmis à la Commission des finances, facilitera l'accès électronique au travail des commissions et des membres du Congrès en exigeant la publication sur les sites officiels sous une forme interrogeable du calendrier des auditions et des séances d'amendement, des projets de loi et des textes amendés, des dépositions orales ou écrites, des documents joints aux procès-verbaux des auditions, des comptes-rendus des auditions, de l'enregistrement audio et vidéo des auditions et des relevés des votes. Il exigera également des lobbyistes qu'ils déclarent les membres ou institutions du Congrès visés par leurs activités de lobbying, l'objet de leurs visites, l'action officielle qu'ils cherchent à obtenir, ainsi que la totalité des documents fournis au cours de leurs visites.
12. Le GRECO rappelle que les membres du Congrès exercent un rôle de contrôleur d'accès puisqu'ils sont seuls habilités à déposer de nouveaux projets de loi au Congrès. Cela étant dit, les projets législatifs sont souvent précédés par des consultations préalables et des préparatifs détaillés avant, éventuellement, de faire l'objet d'amendements importants. Les consultations préalables peuvent être mentionnées dans le rapport établi par une commission au sujet d'un projet de loi, mais rien n'exige que cette information soit incluse dans le projet de loi, puisque celui-ci contient uniquement le texte de loi proposé. Ce point était souligné dans le Rapport d'Évaluation et le GRECO note que la situation est demeurée inchangée à cet égard.
 13. Le GRECO note également que les autorités américaines ont fait mention d'un projet de loi (H.R. 1) qui augmenterait la transparence législative, notamment en rapport avec les lobbyistes. Le projet H.R. 1 a été présenté devant la Chambre des Représentants le 8 mars 2019. Le GRECO reconnaît l'attention accordée à cette question et l'intérêt que le Congrès y porte. Cette initiative législative, soutenue par la majorité des membres du Congrès et dûment examinée par plusieurs commissions du Congrès, pourrait éventuellement entraîner une plus grande transparence du processus législatif dans le contexte de la Loi sur la divulgation du lobbying. Il convient également de noter que d'autres projets de loi présentés par des membres du Congrès pourraient aussi conduire à plus de transparence. Toutefois, ils n'ont fait l'objet d'aucun débat (examen) jusqu'à présent. Même si le projet de loi H.R. 1 a été dûment examiné, il ne couvre que partiellement l'objet de la présente recommandation.
 14. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

15. *Le GRECO a recommandé que les documents expliquant les codes d'éthique du Sénat et de la Chambre des Représentants soient mis à jour et rendus facilement accessibles.*
16. Les autorités déclarent qu'en juillet 2017, la *Commission d'éthique du Sénat* (Senate Select Committee on Ethics) a actualisé les matériaux de présentation de la formation au code de conduite que l'ensemble des sénateurs et des membres de leur personnel doivent obligatoirement achever dans les 60 jours qui suivent le début de leur mandat ou de leur emploi. De plus, en août 2017, la Commission d'éthique du Sénat a enregistré une nouvelle vidéo pour accompagner les matériaux de formation mis à jour. Cette vidéo de formation est accessible à tous les membres, agents et employés du Sénat sur le site web de la Commission d'éthique. La Commission d'éthique du

Sénat a également actualisé en 2018 le contenu et la fonctionnalité utilisateur de son site web, notamment en développant les sections « Questions fréquemment posées » et en révisant les modules de formation existants.

17. En juin 2018, la *Commission d'éthique de la Chambre des représentants* a actualisé les matériaux de présentation de la formation au code de conduite que l'ensemble des représentants et des membres de leur personnel doivent obligatoirement achever dans les 60 jours qui suivent le début de leur mandat ou de leur emploi. De plus, en juillet 2018, la Commission d'éthique de la Chambre a enregistré une nouvelle vidéo pour accompagner les matériaux de formation mis à jour. Cette vidéo de formation est accessible à tous les membres, agents et employés de la Chambre sur le site interne de formation de la Chambre. La Commission d'éthique de la Chambre actualise aussi actuellement le format de son site web.
18. Le GRECO prend note des informations fournies indiquant que des « matériaux de présentation » et des outils de formation tels que des vidéos et des diapositives PowerPoint utilisés dans la formation obligatoire à l'éthique dispensée respectivement par la Commission d'éthique du Sénat et la Commission d'éthique de la Chambre s'adressent aux sénateurs et aux représentants, ainsi qu'aux agents et employés des deux chambres du Congrès. Il note en outre que les sites des deux commissions d'éthique ont été actualisés en conséquence.
19. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

20. *Le GRECO a recommandé qu'une obligation d'information ad hoc soit prévue lorsqu'un conflit non apparent émerge entre des intérêts privés spécifiques de membres du Congrès et une question examinée dans le cadre de cette institution.*
21. Les autorités indiquent que les déclarations *ad hoc* font effectivement partie des procédures normales des Membres et des Sénateurs. Néanmoins, des mesures supplémentaires ont été prises pour mieux faire connaître ces procédures, développer leur utilisation et renforcer l'aptitude à détecter et résoudre les conflits d'intérêts non déclarés. Le 1^{er} août 2017, la Commission d'éthique de la Chambre a rendu public un rapport sur les questions de conflit d'intérêts. Ce rapport fait état d'allégations selon lesquelles un membre de la Chambre des représentants aurait pris des mesures officielles dans une affaire dans laquelle il avait un intérêt financier personnel. Dans son rapport, la Commission d'éthique de la Chambre a soutenu, entre autres, que, lorsque le représentant « a présenté son amendement à la Chambre, il a ouvertement évoqué son statut de concessionnaire automobile ». Elle a également indiqué qu'elle « a noté que, bien que la déclaration publique d'un conflit d'intérêts potentiel ne protège pas complètement un Membre de possibles violations des règles relatives aux conflits d'intérêts, elle est la meilleure façon de régler les conflits d'intérêts possibles ». Ainsi, la Commission d'éthique de la Chambre a souligné les avantages que présentent les déclarations *ad hoc* pour résoudre les conflits d'intérêts particuliers. Dans ce même rapport, elle a examiné la proposition d'un cadre global pour résoudre les conflits d'intérêts potentiels, qui demandait aux Membres de poser plusieurs questions sur la nature des intérêts financiers du Membre concerné et sur la nature de son action officielle. En somme, bien qu'il n'y ait pas d'obligation formelle de faire des déclarations *ad hoc*, ce cadre demande aux Membres d'être attentifs aux conflits d'intérêts possibles. De plus, la Commission d'éthique du Sénat prépare à l'intention de tous les membres du Sénat une lettre décrivant les procédures et mécanismes de déclaration formelle existants dans le cadre du processus de déclaration des intérêts financiers, et recommandant aux sénateurs d'effectuer, le cas échéant, des déclarations *ad hoc*.

22. En outre, la Chambre a pris des mesures pour limiter les conflits d'intérêts réels. Par exemple, comme exposé plus loin, le code de conduite du 116^e Congrès interdit aux Membres de siéger au conseil d'administration d'une entreprise publique. Le code de conduite révisé demande en outre expressément à la Commission d'éthique de la Chambre d'« élaborer des règlements concernant d'autres types de services ou fonctions interdits susceptibles de créer des conflits d'intérêts ». Enfin, le projet de loi H.R. 1 (voir la réponse des États-Unis à la recommandation i) comprend l'interdiction d'un autre conflit d'intérêts selon laquelle il est interdit à tout Membre ou à son personnel « d'utiliser sciemment sa fonction officielle pour présenter une loi ou faciliter l'avancement ou l'adoption d'une loi, dont l'objectif principal est de promouvoir uniquement ses intérêts pécuniaires [...] ».
23. Le Congrès a également examiné et adopté une loi sur l'accès et les fonctions de surveillance du Bureau de la responsabilité du gouvernement (H.R. 72, *GAO Access and Oversight Act of 2017*), qui est entrée en vigueur le 31 janvier 2017. Le Bureau de la responsabilité du gouvernement (Government Accountability Office, GAO) est un organe indépendant non partisan travaillant pour le Congrès et généralement considéré comme le « chien de garde du Congrès ». Il aide le Congrès à remplir ses fonctions de surveillance, afin d'améliorer les performances et de garantir la responsabilité du gouvernement fédéral. La nouvelle loi permet au GAO d'avoir accès à toutes les pièces et documents des administrations fédérales nécessaires aux fins d'un audit, d'une évaluation ou d'une enquête. Elle donne également pouvoir au GAO d'engager une procédure civile pour contraindre une administration à produire un document.
24. De plus, en 2017 et 2018, les membres du Congrès ont déposé plusieurs projets de loi¹ de nature à accroître encore la transparence au sujet de leurs intérêts financiers, notamment :
- Un projet de loi sur la transparence financière des membres du Congrès (H.R. (*House of Representatives – Chambre des Représentants*) 5458, *Member Financial Transparency Act*) : ce projet de loi, qui a été transmis à la Commission sur l'administration de la Chambre, étendra les obligations existantes qui s'appliquent aux membres du Congrès, en exigeant d'eux notamment la déclaration des échanges d'actions ou d'obligations, des transactions sur les marchés à terme et des opérations portant sur d'autres types de valeurs dans les sept jours qui suivent leur conclusion.
 - Un projet de loi d'amendement du titre 5 du code des États-Unis (H.R. 1293) exigeant que le Bureau de la gestion du personnel soumette tous les ans au Congrès un rapport sur l'emploi du temps de travail officiel des employés fédéraux. Ce projet de loi renforcera la transparence sur les activités des employés fédéraux. Il a été adopté par la Chambre et transmis au Sénat qui l'a référé à la Commission de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales et inscrit sur le calendrier législatif du Sénat.
 - Un projet de loi sur le « droit de savoir des contribuables » (H.R. 71, *Taxpayers Right-to-Know Act*) : ce projet de loi exigera, pour tous les programmes fédéraux d'une enveloppe budgétaire annuelle de plus d'un million de dollars approuvés par le Congrès, la publication des dépenses et des résultats et l'examen des aires de chevauchement éventuelles. Il a été adopté par la Chambre et transmis au Sénat, qui l'a référé à la Commission de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales.

¹ Le GRECO a été informé que ces projets de loi n'avaient pas évolué au cours de la session du Congrès qui s'est terminée en janvier 2019.

- Un projet de loi sur l'intégrité publique et la lutte contre la corruption (S. (Senate – Sénat) 3357, *Anti-Corruption and Public Integrity Act*) : ce projet de loi, qui a été déposé au Sénat et transmis à la Commission des finances, interdira aux membres du Congrès de posséder individuellement des actions pendant la durée de leur mandat.
25. Le GRECO prend en compte les informations fournies par les autorités. Le Rapport d'Évaluation notait en effet qu'en cas de conflit d'intérêts à l'intérieur du Congrès, des mesures immédiates doivent être prises pour l'éliminer mais qu'il n'existe pas d'obligation générale pour les membres du Congrès de signaler les conflits lorsqu'ils se présentent (paragraphe 63). Le Rapport concluait par conséquent « que, dans certaines situations qui ne sont pas prévues dans les obligations de déclarations annuelles et périodiques (bien que rares), notamment lorsque le membre a un intérêt matériel ou personnel, par exemple, dans une affaire en cours d'examen ou votée et dans laquelle le conflit demeure, l'intéressé devrait être tenu de révéler la situation sur une base *ad hoc* ». C'est dans ce contexte que la présente recommandation a été adoptée.
 26. Les autorités mentionnent, en outre, certaines mesures pour montrer que les moyens actuels de signaler les conflits d'intérêts, lorsqu'ils se présentent, sont effectivement utilisés. La Commission d'éthique de la Chambre a publié, le 1^{er} août 2017, un rapport sur les questions relatives aux conflits d'intérêt dans lequel elle note les avantages que présentent les déclarations *ad hoc*. D'autre part, la Commission d'éthique du Sénat prépare actuellement à l'intention des sénateurs une lettre décrivant les procédures et mécanismes de déclaration formelle existants dans le cadre du processus de déclaration des intérêts financiers, et recommandant aux sénateurs d'effectuer, le cas échéant, des déclarations *ad hoc*. Les autres mesures mentionnées visent à atteindre une plus grande transparence au moyen de diverses formes de déclarations financières ; cependant, ces projets de loi n'ont pas évolué au cours de la session du Congrès qui s'est achevée en janvier 2019. En outre, les autorités n'ont identifié aucune obligation de signaler un conflit d'intérêts tel qu'il apparaît.
 27. Le GRECO interprète la situation aux États-Unis de la manière suivante. En sus des obligations structurelles de divulgation périodique d'informations prévues par la loi, il n'existe pas pour les membres du Congrès d'obligation légale de signaler les conflits lorsqu'ils se présentent (déclaration *ad hoc*). Cela étant dit, aucune disposition ne les empêche non plus de le faire. Les deux commissions d'éthique (du Sénat et de la Chambre) ont évoqué la possibilité de recourir à de telles déclarations et même de plaider en leur faveur. Cela va dans le sens de la recommandation, qui demande simplement l'introduction de telles déclarations, sans préciser qu'elles doivent être fondées sur des lois. Toutefois, il semblerait que les mesures prises soient uniquement de nature à promouvoir et informer sur les avantages des déclarations *ad hoc* plutôt que d'imposer une obligation de déclaration et qu'elles sont toujours en cours
 28. Le GRECO se félicite des progrès accomplis dans l'intégration d'une culture de la déclaration *ad hoc*, mais est d'avis que – pour que la recommandation soit pleinement mise en œuvre – la déclaration devrait être fondée sur une exigence plus formelle.
 29. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.
Recommandation iv.
 30. *Le GRECO a recommandé de considérer l'efficacité des règles actuelles du Congrès relatives au « pantouflage », telles que celles qui visent les possibilités pour les membres de la Chambre d'engager des négociations contractuelles pour devenir lobbyistes après avoir quitté le Congrès, ainsi que les périodes de « quarantaine »*

qui sont applicables aux anciens membres du Congrès qui souhaitent mener des activités de lobbying auprès des représentants du Congrès.

31. Les autorités indiquent qu'elles ont examiné la question du « pantouflage » de trois manières. Premièrement, le projet de loi H.R. (*House of Representatives* – Chambre des Représentants) 1 (voir la réponse des États-Unis à la recommandation i) renforce les règles d'éthique pour les trois niveaux de pouvoir. Ainsi le projet de loi durcit les restrictions imposées à certains membres de l'exécutif qui veulent faire carrière dans le secteur privé. Le projet de loi interdit également aux Membres du Congrès de siéger au conseil d'administration de tout établissement à but lucratif. Empêcher les Membres du Congrès de siéger aux conseils d'administration des entreprises publiques découragera les Membres de nouer des relations avec ces mêmes entreprises. Il leur sera également plus difficile se laisser entraîner dans ces entreprises.
32. Deuxièmement, la nouvelle Chambre des représentants – inaugurée en janvier 2019 – a renforcé les règles d'éthique contenues dans son Code de conduite officielle (*Code of Official Conduct*), dont l'adoption a nécessité un vote de l'ensemble de la Chambre. Le code (ainsi que le Règlement de la Chambre des représentants) régit la conduite et le fonctionnement de la Chambre. En vertu du code révisé, il est interdit aux Membres de la Chambre, à leur personnel et à d'autres personnes « d'assumer les fonctions de dirigeant ou d'administrateur d'une entreprise publique ».
33. Troisièmement, en 2017 et 2018, les membres de la Chambre des représentants et du Sénat ont déposé plusieurs projets de loi visant à renforcer l'efficacité des règles actuelles du Congrès relative au « pantouflage », telles que celles qui visent les possibilités pour les membres de la Chambre d'engager des négociations contractuelles pour devenir lobbyistes après avoir quitté le Congrès, ainsi que les périodes de « quarantaine » qui sont applicables aux anciens membres du Congrès qui souhaitent mener des activités de lobbying auprès des représentants du Congrès. Il s'agit notamment des projets suivants :
 - Un projet de loi sur l'intégrité du Congrès (H.R. (*House of Representatives* – Chambre des Représentants) 346, *Congressional Integrity Act*) : ce projet de loi déposé à la Chambre des représentants interdira aux sénateurs et aux membres de la Chambre de mener des activités de lobbying pendant une période de cinq ans, et étendra la définition du terme « lobbyiste » de manière à y inclure les anciens membres du Congrès consacrant moins de 20 % de leur temps à travailler à des activités de lobbying au profit d'un client.
 - Un projet de loi « contre le pantouflage à Washington » (H.R. 383, *Stop the Revolving Door in Washington Act*) : ce projet de loi interdira aux sénateurs et aux membres de la Chambre de mener des activités de lobbying pendant une période de cinq ans, et portera d'un à deux ans la période de restriction des activités de lobbying qui s'applique aux officiels élus et à certains employés de haut niveau du Congrès à l'issue de leur mandat ou de leur emploi. Il a été déposé à la Chambre et transmis à la Commission judiciaire, puis à la Sous-commission des affaires constitutionnelles et de droit civil.
 - Un projet de loi sur l'intégrité de la fonction publique (H.R. 3504, *Public Service Integrity Act*) : ce projet de loi interdira aux sénateurs et aux membres de la Chambre de mener des activités de lobbying pendant une période de cinq ans. Il a été déposé à la Chambre et transmis à la Sous-commission des affaires constitutionnelles et de droit civil.
 - Un projet de loi sur le rétablissement de l'intégrité des élus (H.R. 5289, *Restoring Integrity in our Elected Officials Act*) : ce projet de loi interdira à vie aux sénateurs

et aux membres de la Chambre de mener des activités de lobbying. Il a également été déposé à la Chambre et transmis à la Sous-commission des affaires constitutionnelles et de droit civil.

- Un projet de loi « contre le pantouflage » (S. (*Senate – Sénat*) 1189, *Close the Revolving Door Act*) : ce projet de loi, déposé au Sénat et transmis à la Commission de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales, interdira également à vie aux sénateurs et aux membres de la Chambre de mener des activités de lobbying ; les agents et les employés de l'exécutif seront soumis à la même interdiction pour une période de six ans ; et les agents d'un mandataire étranger et lobbyistes déclarés ne pourront être recrutés pendant une période de six ans par un membre du Congrès ou une commission du Congrès avec lesquels ils ont été fréquemment en contact dans le cadre de leurs activités de lobbying.
 - Un projet de loi sur l'intégrité publique et la lutte contre la corruption (S. 3357, *Anti-Corruption and Public Integrity Act*) : ce projet de loi, qui a été déposé au Sénat et transmis à la Commission des finances, interdira à vie aux présidents, vice-présidents, membres du Sénat et de la Chambre, juges fédéraux et secrétaires de cabinet de mener des activités de lobbying ; il interdira également à tous les autres employés fédéraux de mener des activités de lobbying auprès de leur ancien office, ministère, chambre du Congrès ou administration après leur emploi jusqu'à la fin de l'administration présidentielle, et pendant une période d'au moins deux ans mais d'au moins six ans pour les lobbyistes des entreprises.
34. Le GRECO prend note des initiatives mentionnées par les autorités, en particulier le projet de loi H.R. 1 qui a été adopté par la Chambre des Représentants, le Code de conduite officielle révisé des Membres de la Chambre et la liste des initiatives législatives de parlementaires. S'agissant du projet de loi H.R. 1, le GRECO note qu'il vise, entre autres, à empêcher les Membres d'exercer certaines activités parallèles pendant leur mandat. Le Code de conduite officielle révisé interdit aux membres d'exercer d'autres fonctions pendant leur mandat. Les autres initiatives législatives énumérées n'ont pas évolué au cours de la dernière session du Congrès. En résumé, les autorités américaines ont mentionné de nombreuses initiatives législatives de Membres pour s'attaquer au problème du « pantouflage » après avoir quitté le Congrès, mais ces initiatives n'ont pas fait l'objet d'un examen approprié et de plus, ces projets de loi n'ont pas évolué au cours de la session du Congrès qui s'est achevée en janvier 2019. Ceci étant, le projet de loi H.R. 1 a bien été examiné de façon appropriée par plusieurs commissions, et a été adopté le 8 mars 2019 par la Chambre des Représentants, mais les textes en question ne semblent pas aborder la question spécifique de l'emploi des parlementaires au terme de leur mandat ; il en va de même pour le Code de conduite officielle révisé.
35. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

36. Le GRECO a *recommandé que des outils d'orientation et de formation supplémentaires, relatifs aux différentes restrictions applicables aux membres du Congrès en ce qui concerne leurs interactions avec des lobbyistes ou d'autres tiers cherchant à influencer le processus du Congrès, soient inclus dans la formation des membres du Congrès.*
37. Les autorités des États-Unis indiquent que les Commissions d'éthique de la Chambre et du Sénat offrent régulièrement une formation sur l'éthique aux députés, aux sénateurs et aux employés. Au Sénat, cette formation à l'éthique (pour les nouveaux sénateurs) porte, entre autres, sur les cadeaux, les pots-de-vin et la gratification, l'antisollicitation, la participation à des événements, les voyages, les conflits

d'intérêts et les interactions avec des entités extérieures. Les règles concernant les interactions avec les lobbies et les tierces parties sont traitées durant la formation. La formation du Sénat a été mise à jour en novembre 2018 et février 2019. De même, les membres de la Chambre sont tenus de recevoir une formation annuelle sur l'éthique. Cette formation a été mise à jour en juin 2018 et en janvier 2019 et inclut une information sur les règles relatives aux relations avec les lobbyistes et les parties tierces.

38. Le GRECO se félicite que les deux commissions d'éthique offrent une formation approfondie et actualisée sur un large éventail de questions, y compris celles impliquant des lobbyistes et des tiers.
39. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

40. *Le GRECO a recommandé que des informations actualisées sur la jurisprudence concernant la « clause des paroles prononcées et des débats » soient régulièrement fournies.*
41. Les autorités indiquent que, le 1^{er} décembre 2017, le Service de recherche du Congrès (Congressional Research Service, CRS), un organe du pouvoir législatif au sein de la Bibliothèque du Congrès qui fournit aux commissions et aux membres de la Chambre et du Sénat des analyses juridiques et de fond, a publié un rapport intitulé « Comprendre la "clause des paroles prononcées et des débats" ». Ce rapport, qui est accessible au public en ligne², décrit les origines historiques et l'intention première de la « clause des paroles prononcées et des débats » figurant dans la Constitution des États-Unis, et fournit aussi une mise à jour sur la façon dont les tribunaux ont interprété la clause. Le CRS prévoit d'actualiser le rapport lors de chaque Congrès pour assurer que la jurisprudence pertinente est effectivement prise en compte dans ce document.
42. Le GRECO rappelle que la « clause des paroles prononcées et des débats » protège la liberté d'expression des parlementaires, qui est essentielle dans toute démocratie. Cependant, d'après certaines allégations, la clause aurait été invoquée dans un but de protection contre des enquêtes pénales qui ne concernaient pas la liberté d'expression. Une jurisprudence riche et complexe précise les limites de l'application de cette clause et il est donc positif que le Service de recherche du Congrès ait produit une version actualisée du document (décembre 2017) qui vise à informer les membres du Congrès, sur la base de la jurisprudence actuelle, des objectifs, de la portée, des limites et des incidences de la « clause des paroles prononcées et des débats ». Le GRECO prend acte des mises à jour et note que le CRS prévoit de continuer à actualiser ce document régulièrement (c.-à-dire à chaque Congrès), conformément à la recommandation.
43. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

44. *Le GRECO a recommandé que de nouvelles mesures visant à renforcer l'efficacité de la supervision et de l'application des Règlements internes du Congrès soient considérées par les organes appropriés du Congrès.*

² <https://fas.org/sqp/crs/misc/R45043.pdf>

45. Les autorités des États-Unis avancent que les deux chambres du Congrès ont adopté à l'unanimité la Loi relative à la réforme de la loi sur les responsabilités du Congrès de 1995 (*Congressional Accountability Act of 1995 Reform Act*) et que le Président l'a signée le 21 décembre 2018. La loi modifie les procédures judiciaires et administratives pour les employés alléguant que leur employeur au Congrès a bafoué les droits que lui confère la loi de 1995 sur les responsabilités du Congrès. Elle protège également davantage les employés qui affirment être victimes de harcèlement sexuel. Le sénateur qui a soutenu la loi a déclaré qu'elle « protégerait les victimes de harcèlement » et que « se débarrasser d'une grande partie de la complexité byzantine qui caractérise le traitement de ces affaires profiterait aux victimes ».
46. Les autorités indiquent également que le Code de conduite officielle récemment adopté au 116^e Congrès a ajouté de nouvelles protections pour le personnel du Congrès. Plus précisément, le nouveau code interdit la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ainsi que les relations sexuelles entre les Membres du Congrès et les employés des commissions dans lesquelles siègent les législateurs, et il crée un Bureau de l'ombudsman des lanceurs d'alerte (*Office of the Whistleblower Ombudsman*) chargé de former sur les lanceurs d'alerte et de diffuser des bonnes pratiques pour leur admission.
47. Les autorités indiquent également que le Congrès a pris des mesures pour s'assurer que ses Membres connaissent leurs responsabilités en matière d'éthique. Comme mentionné plus haut, le nouveau Code de conduite impose à tous les membres de la Chambre de suivre tous les ans une formation dans le domaine de l'éthique. De plus, le Sénat et la Chambre ont ajouté de nouvelles exigences en matière de formation anti-harcèlement pour tous les membres, agents et employés.
48. Les autorités indiquent également qu'en 2017 et 2018, des membres du Congrès ont proposé des projets de loi visant à accroître et renforcer l'efficacité de la surveillance des règles éthiques de la Chambre, en particulier :
- Un projet de loi sur la transparence du processus législatif et la responsabilité éthique (H.R. (*House of Representatives* – Chambre des Représentants) 1388, *Clean Legislating and Ethical Accountability Now Act*) : ce projet de loi, qui a été déposé et transmis à la Commission sur l'administration de la Chambre et à la Commission du Règlement, confèrera au Bureau d'éthique du Congrès un statut juridique permanent.
 - Un projet de loi sur la fiabilité et l'honorabilité des normes du Congrès (H.R. 2678, *Ensuring Trust and Honorability in Congressional Standards Act of 2018*) : ce projet de loi, qui a été déposé et transmis à la Commission sur l'administration de la Chambre, exigera de tous les membres, agents et employés de la Chambre des représentants qu'ils participent à des activités de sensibilisation et de formation continue à l'éthique.
 - Un projet de loi sur l'intégrité publique et la lutte contre la corruption (S. (*Senate* – Sénat) 3357, *Anti-Corruption and Public Integrity Act*) : ce projet de loi, qui a été déposé au Sénat et transmis à la Commission des finances, étendra les attributions et les pouvoirs du Bureau d'éthique du Congrès.
49. Le GRECO prend note des informations communiquées et rappelle que cette recommandation vise pour l'essentiel à renforcer la prévention de la corruption des membres du Congrès au moyen de mécanismes existants de supervision, d'enquête et d'application des règles éthiques du Congrès, à savoir la Commission d'éthique du Sénat, la Commission d'éthique de la Chambre des représentants et le Bureau d'éthique du Congrès. Ces mécanismes/organes ont été décrits dans le Rapport

d'Évaluation (paragrapes 111 à 123), avec leurs points forts et leurs points faibles respectifs, et la recommandation doit être considérée comme un moyen d'améliorer le système à cet égard. La *Congressional Accountability Act of 1995 Reform Act* citée par les autorités américaines et signée le 21 décembre 2018 modifie les procédures judiciaires et administratives pour les employés alléguant que leur employeur au Congrès a enfreint ses droits en vertu de la Loi sur les responsabilités du Congrès de 1995. En outre, le nouveau code interdit la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ainsi que les relations sexuelles entre les Membres du Congrès et les employés des commissions dans lesquelles siègent les législateurs, et il crée un Bureau de l'ombudsman des lanceurs d'alerte (*Office of the Whistleblower Ombudsman*) chargé de former sur les lanceurs d'alerte et de diffuser des bonnes pratiques pour leur admission. Ces mesures doivent clairement être saluées ; cependant, le GRECO note qu'elles semblent en premier lieu renforcer la protection des droits du personnel du Congrès vis-à-vis des Membres, ce qui n'était pas l'objet principal de la recommandation, qui vise, pour l'essentiel, à renforcer les fonctions (l'indépendance et les pouvoirs) des mécanismes de contrôle existants, les commissions d'éthique, à la lumière du Bureau d'éthique du Congrès.

50. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption à l'égard des juges

Recommandation viii.

51. *Le GRECO a recommandé que le pouvoir judiciaire examine comment le système de reconduite des juges d'instance et de faillite peut assurer l'indépendance judiciaire.*
52. Les autorités des États-Unis déclarent qu'en réponse à cette recommandation, l'Office administratif des tribunaux a réalisé des sondages informels auprès des juges d'instance et de faillite en exercice et à la retraite. En particulier, au cours du printemps et de l'été 2017, la direction de l'Association fédérale des juges d'instance et la Conférence nationale des juges de faillite ont demandé à leurs membres si, à leur avis, certaines préoccupations en matière d'indépendance ou d'équité dissuadent certains juges de demander à être reconduits dans leurs fonctions. L'opinion des juges d'instance a été sollicitée à la fois en personne à l'occasion des conférences de formation judiciaire et par écrit via la lettre d'information de l'Association des juges d'instance, qui est diffusée auprès de plus de 800 juges d'instance en exercice ou à la retraite. Au terme de ce sondage, il est apparu qu'exception faite de quelques anecdotes ne reposant sur aucun détail concret, rien ne montre que des juges décident de ne pas demander à être reconduits dans leurs fonctions en raison d'évaluations négatives ou décourageantes. En outre, les commentaires des juges indiquent qu'ils perçoivent leur statut comme fonctionnellement équivalent à l'inamovibilité en raison à la fois de la durée de leur mandat, du moment où intervient leur nomination au cours de leur carrière et de l'équité de la procédure de reconduction des mandats.
53. Les autorités mentionnent également les données indiquant qu'en 2016, 454 juges d'instance avaient été renommés au cours des dix années précédentes et que, pendant cette même période, seulement quatre juges ayant demandé à être reconduits dans leurs fonctions n'avaient pas été renommés (ces données figuraient déjà dans le Rapport d'Évaluation). Pendant la période 2016-2017, 63 autres juges d'instance ont été renommés et aucun juge d'instance ayant exprimé le désir d'être reconduit dans ses fonctions ne s'est heurté à un refus. Suite aux données recueillies en réponse à la recommandation, les autorités judiciaires ont décidé de ne pas chercher pour le moment à modifier le système de renouvellement des mandats de ces juges.

54. Le GRECO rappelle les motifs de cette recommandation, telle qu'indiqués dans le Rapport d'Évaluation : alors que les juges des tribunaux de district (et les autres juges visés à l'article III) sont protégés par la Constitution, qui prévoit leur emploi à vie, les juges d'instance sont nommés pour un mandat de huit ans et les juges de faillite pour un mandat de quatorze ans, mandats au terme desquels ils doivent être reconduits dans leurs fonctions. Même s'il est vrai que les juges qui cherchent à obtenir le renouvellement de leur mandat sont presque toujours renommés (pendant les dix dernières années, seuls quatre juges ayant demandé à être reconduits dans leurs fonctions n'ont pas été renommés), aucune donnée n'indique le nombre de juges qui n'ont pas cherché à obtenir le renouvellement de leur mandat, par exemple suite à une mauvaise évaluation ou à un conseil de ne pas postuler pour un nouveau mandat.
55. Le GRECO note que les mesures prises par les autorités judiciaires se sont limitées jusqu'ici à la réalisation de « sondages informels » auprès des juges d'instance et de faillite en exercice ou à la retraite par l'Association fédérale des juges d'instance et la Conférence nationale des juges de faillite. Les sondages en question ne semblent pas avoir donné lieu à un processus de validation formelle et les méthodes utilisées, le nombre de juges interrogés, la formulation des questions et les résultats sont décrits de façon assez vague.
56. Le GRECO note tout spécialement le fait que les sondages susmentionnés ne prennent pas en compte les juges qui n'ont pas cherché à obtenir le renouvellement de leur mandat au terme de celui-ci, alors qu'il serait particulièrement intéressant de disposer de données à ce sujet, comme le soulignait déjà le Rapport d'Évaluation. Il n'apparaît pas non plus clairement quelle institution judiciaire officielle a examiné cette question, à quel moment et dans quelle mesure. Cela étant dit, le GRECO reconnaît que des sondages préliminaires ont été effectués mais qu'ils ne semblent pas d'une portée suffisamment étendue (étant donné l'absence d'information sur les juges qui ne cherchent pas à être reconduits dans leurs fonctions) et ne s'accompagnent d'aucune documentation. Le GRECO considère par conséquent que la recommandation a été dans une certaine mesure prise en compte mais que des initiatives supplémentaires seront nécessaires pour parvenir à une pleine conformité.
57. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

58. *Le GRECO a recommandé que les juges de la Cour Suprême soient invités à adopter le Code de conduite des juges des États-Unis où à déclarer qu'ils se considèrent comme y étant liés.*
59. Les autorités indiquent que le Rapport d'Évaluation (y compris cette recommandation) a été communiqué à la Cour suprême en janvier 2017 lorsqu'il a été diffusé au sein du pouvoir judiciaire. Le rapport a également été soumis au conseiller du Président de la Cour suprême (Chief Justice of the United States), qui a déclaré à l'époque que la Cour avait créé un programme continu sur l'éthique judiciaire.
60. Les autorités ajoutent que dans le rapport de fin d'année 2017 sur la justice fédérale, le Président de la Cour suprême a annoncé que « le système judiciaire entreprendra en 2018 une évaluation pour déterminer si ses normes de conduite et ses procédures pour enquêter sur les comportements inappropriés et y remédier sont adéquates ». En juin 2018, le Groupe de réflexion sur la conduite sur le lieu de travail dans les organes judiciaires fédéraux a publié un rapport qui formule des recommandations dans trois domaines en vue de faire de l'ensemble du secteur judiciaire un lieu de travail exemplaire. Ce rapport appelle, premièrement, à réviser les codes de conduite

du système judiciaire et les autres directives qui ont été publiées sur des aspects éthiques essentiels afin de parvenir à l'énonciation de normes claires et cohérentes, de bien définir les responsabilités et de promouvoir des comportements appropriés sur le lieu de travail. Il recommande, deuxièmement, d'améliorer les procédures permettant d'identifier les mauvaises conduites et d'y remédier, de renforcer les mesures existantes à cet égard, et de mettre en place des mécanismes de type moins formel pour les employés qui veulent obtenir des conseils ou déposer une plainte. Enfin, troisièmement, il recommande de compléter les programmes d'éducation et de formation du système judiciaire afin de sensibiliser ses membres aux questions de conduite sur le lieu de travail, de prévenir la discrimination et le harcèlement, et de promouvoir les comportements civils dans l'ensemble du système judiciaire.

61. Le GRECO note que la Cour suprême, via le conseiller du Président de la Cour suprême, a été informée du Rapport d'Évaluation. De plus, les autorités américaines ont indiqué que le juge de la Cour suprême Elena Kagan avait déclaré au Congrès que le Président de la Cour Suprême, Chief Justice John Roberts, réfléchissait à l'idée d'adopter un code de conduite. Le GRECO se félicite de cette évolution et se réjouit par conséquent que les membres de la Cour suprême aient accès à cette recommandation et à ses motifs, tels que décrits dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO note en outre que la soumission du Rapport d'Évaluation est intervenue à un moment opportun puisque qu'un processus de réflexion sur les codes de conduite judiciaires était alors initié par le Président de la Cour suprême.
62. Le GRECO maintient l'avis qu'un code d'éthique judiciaire devrait en principe s'appliquer aux juges de toutes les instances d'un système judiciaire, y compris les juges des plus hautes cours, en ce qui concerne leurs fonctions judiciaires. Le GRECO note avec satisfaction que ce message a été transmis à la Cour suprême des États-Unis, comme l'exigeait la recommandation. Le GRECO veut croire que les juges de la Cour suprême seront liés par un Code d'éthique, tel que cela a été déclaré au Congrès. L'adoption de cette approche relève cependant de l'appréciation de la Cour.
63. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation x.

64. *Le GRECO a recommandé que les opportunités de formation en matière d'éthique pour les juges de cour d'appel soient augmentées.*
65. Les autorités indiquent que l'administration judiciaire offre de nombreux programmes de formation initiale et continue à l'éthique judiciaire s'adressant à tous les juges fédéraux, y compris les juges de cour d'appel. Les opportunités de formation ont augmenté pendant les dernières années et le Centre judiciaire fédéral (Federal Judicial Center, FJC) passe constamment en revue et actualise ses programmes de formation pour répondre aux besoins des juges. Les juges de cour d'appel ont des parcours professionnels divers et nombre d'entre eux ont déjà suivi des sessions de formation initiale et continue à l'éthique lorsqu'ils sont nommés à une cour d'appel. Ceux qui n'ont pas servi précédemment comme juges de district fédéraux sont invités à suivre le programme initial d'orientation du FJC à l'intention des juges visés à l'article III, appelé « programme de phase I » pour les nouveaux juges de district, qui inclut une formation approfondie à l'éthique dispensée par des conseillers éthiques et des membres du Comité de la Conférence judiciaire sur les codes de conduite.
66. En outre, un séminaire d'orientation est organisé à l'intention des nouveaux juges de cour d'appel en même temps que le « programme de phase II » d'une semaine qui s'adresse aux nouveaux juges des tribunaux de district, généralement à Washington D.C. dans les locaux du FJC. Les juges d'appel ne suivent pas la totalité du

programme de phase II mais seulement le module de formation à l'éthique judiciaire proposé dans le cadre de ce programme. Les sessions de formation de phase II sont conçues pour fournir à tous les juges visés à l'article III une formation avancée à l'éthique examinant en particulier les avis les plus récents du Comité de la Conférence judiciaire sur les codes de conduite, ainsi que des sujets d'actualité en matière d'éthique judiciaire.

67. Les autorités mentionnent plusieurs programmes d'intérêt particulier en réponse à la recommandation. Les 2 et 3 novembre 2017, le FJC a tenu son colloque triennal national à l'intention des juges d'appel, qui incluait des séances consacrées à l'éthique (113 juges d'appel étaient présents). Du 16 au 18 avril 2018, le FJC a présenté une nouvelle activité de formation à l'intention des juges d'appel expérimentés en milieu de carrière. Ce séminaire, qui a eu lieu à la faculté de droit de l'Université de Pennsylvanie, étend l'éventail des opportunités de formation à l'éthique qui s'adressent aux juges d'appel (quatre juges d'appel mentors et douze juges d'appel expérimentés en milieu de carrière). Le FJC propose également une large gamme de programmes de formation portant sur des aspects spécifiques de l'éthique judiciaire. En 2016 et 2017, dix juges d'appel en tout ont participé aux « sommets » de l'Institut de formation des juges d'appel (AJEI), qui incluaient des séances portant sur l'éthique judiciaire. En 2018, le FJC s'est associé à l'Institut de l'administration judiciaire de la faculté de droit de l'Université de New York pour organiser un séminaire à l'intention des nouveaux juges d'appel fédéraux et des États, qui incluait une séance sur les « Questions d'éthique judiciaire et d'indépendance des magistrats ». Des activités de formation continue à l'éthique sont également offertes aux juges de cour d'appel dans le cadre d'événements parrainés à la fois par les tribunaux et le FJC. Ces événements incluent les conférences judiciaires annuelles de circuit, qui sont fortement suivies par les juges de cour d'appel, et les ateliers périodiques de circuit auxquels participent à la fois les juges de district et les juges de circuit.
68. Enfin, le FJC diffuse tous les mois sur le web des tribunaux, auquel ont accès les juges d'appel, des contenus sur des sujets touchant notamment à l'éthique, par exemple « Ce que tout stagiaire judiciaire doit savoir sur l'éthique avant de commencer à travailler » (2017), « Ce que vous ne savez pas sur le harcèlement pourrait vous nuire ! » (2017), « L'éthique après 17h00 : les codes de conduite judiciaire s'appliquent aussi à votre vie personnelle » (2017) et « L'éthique des réseaux sociaux et de la politique » (2016). En 2018-2019, les programmes de formation à l'éthique du FJC ont accordé une place importante aux questions de conduite sur le lieu de travail, notamment afin de sensibiliser tous les juges aux questions de conduite judiciaire et de prévenir la discrimination et le harcèlement sur le lieu de travail.
69. Le GRECO prend note avec satisfaction des informations détaillées fournies sur les nombreuses possibilités de formation initiale et continue à l'éthique judiciaire qui s'offrent en particulier aux juges de cour d'appel. Ces informations complètent l'information limitée incluse à ce sujet dans le Rapport d'Évaluation. Elles montrent également qu'il existe aux États-Unis, via divers instituts de formation, un large éventail de formations à l'éthique s'adressant aux juges de cour d'appel, et que ces formations ont été augmentées/étendues, conformément à la recommandation.
70. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

71. *Le GRECO a recommandé que les contrôles et contrepoids qui existent dans le processus de prise de décision des bureaux du Procureur des États-Unis soient complétés par d'autres mesures appropriées, et notamment que les instructions et les décisions hiérarchiques (par exemple, de ne pas instruire une affaire ou dessaisir un procureur d'une affaire) soient en règle générale justifiées par écrit.*
72. Les autorités mentionnent le « Manuel des procureurs fédéraux » ou « Manuel USAM » (US Attorneys' Manual) et les « Principes des actions de poursuite engagées au niveau fédéral » (« Principes »), qui visent à promouvoir l'exercice cohérent et raisonné du pouvoir discrétionnaire de poursuite dans l'ensemble du pays. Depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, le Manuel USAM et les Principes ont été amendés. Ils incluent maintenant plusieurs dispositions exigeant que les décisions importantes en matière de poursuites soient motivées par écrit dans certains cas appropriés, comme le recommandait le GRECO. Un certain nombre de directives ont été actualisées, par exemple :
- 9-2.020 - Décision de ne pas poursuivre (actualisée en juin 2018) : un procureur fédéral est autorisé à décider de ne pas engager de poursuites dans toute affaire qui lui a été transmise directement par un organe pertinent, sauf disposition contraire de la loi (voir Manuel USAM 9-2.111). En cas de décision de ne pas poursuivre, cette décision doit être consignée et motivée dans les archives du bureau du procureur.
 - 9-2.050 - Classement d'une inculpation ou d'une information : un procureur fédéral peut demander au tribunal de classer sans suite tout ou partie d'une inculpation ou d'une information. En pareil cas, les raisons du classement doivent être inscrites dans le dossier (voir aussi Principes, Manuel USAM 9-27.000).
 - 9-27.130 - Application des principes (actualisée en février 2018) : tous les procureurs fédéraux et procureurs fédéraux adjoints responsables sont tenus d'établir des procédures internes pour assurer : 1) que les décisions de poursuite sont prises à un niveau de responsabilité adéquat et dans le respect des principes ; et 2) que les manquements graves et injustifiés à ces principes donnent lieu à des mesures correctives, y compris le cas échéant l'imposition de sanctions disciplinaires ou d'autres mesures jugées appropriées.
 - 9-27.270 - Informations à conserver sur les affaires qui ne donnent pas lieu à des poursuites (actualisée en février 2018) : tout procureur fédéral qui décide de ne pas engager ou de ne pas recommander l'initiation de poursuites au niveau fédéral doit veiller à ce que cette décision et ses motifs soient communiqués à l'organe d'enquête concerné, ainsi qu'à tout autre organe intéressé, et consignés dans les archives du bureau du procureur afin de pouvoir disposer d'une trace adéquate du traitement des dossiers portés à l'attention du procureur en vue de poursuites pénales éventuelles qui ne donnent pas lieu à une action au niveau fédéral. En cas de décision de ne pas poursuivre dans une affaire grave au motif qu'une action sera engagée par d'autres autorités, des mesures adéquates doivent être prises pour assurer que cette affaire est effectivement portée à l'attention de ces autorités.
 - 9-27.300 - Sélection des chefs d'inculpation - Rétention des infractions les plus graves (actualisée en février 2018) : une fois prise la décision de poursuivre, le procureur fédéral doit retenir les infractions les plus graves et les plus faciles à établir de façon probante. Par définition, les infractions les plus graves sont celles

qui s'accompagnent de la peine la plus lourde, y compris en cas de peine minimale obligatoire.

- 9-27.410 - Négociation de plaidoyer - Coopération (actualisée en février 2018) : dans les lignes directrices sur la détermination de la peine, la Commission énumère les motifs de dérogation qui peuvent être pris en compte par un tribunal lors de l'imposition de la peine. Tout motif de dérogation doit être approuvé par le tribunal. Le fait pour un procureur de négocier un plaidoyer sur la base d'un accord avec le défendeur reposant sur un motif de dérogation mais sans révéler au tribunal l'existence de ce motif, et sans par conséquent lui donner la possibilité de le rejeter, est contraire à l'esprit des lignes directrices et à la politique du ministère de la Justice. Tous les procureurs fédéraux, chefs de section (ou chefs adjoints) du ministère de la Justice ou directeurs de bureaux du procureur sont tenus de documenter à chaque fois dans le dossier officiel les faits et motifs justifiant un accord de plaidoyer sur le fond.
 - 9-27.450 - Enregistrement des accords de plaidoyer (actualisée en février 2018) : tous les accords de plaidoyer négociés aboutissant à une nouvelle qualification d'un crime ou à une requalification d'un crime en délit doivent être consignés par écrit et déposés au tribunal.
 - 9-27.640 - Accords exigeant l'approbation du procureur général adjoint (actualisée en février 2018) : un procureur fédéral ne peut établir un accord de non-poursuite en échange de la coopération d'un individu sans obtenir au préalable l'approbation du procureur général adjoint compétent, dans certaines situations.
 - 9-27.650 - Documents à conserver sur les accords de non-poursuite (actualisée en février 2018) : en cas d'accord de non-poursuite en échange de la coopération d'un individu, un procureur fédéral doit inclure dans le dossier un mémorandum ou un autre document écrit précisant les termes de l'accord. Ce mémorandum ou document devrait porter la signature ou les initiales de l'individu avec lequel l'accord est établi ou de son avocat.
73. Le GRECO est heureux de constater que cette recommandation a été pleinement appliquée par les autorités de poursuite des États-Unis. Il prend note de la longue liste d'amendements et d'explications inclus dans le Manuel USAM et les Principes des actions de poursuite engagées au niveau fédéral, dont certains sont décrits ci-dessus. Il considère que les amendements introduits précisent clairement que les décisions procédurales et les instructions hiérarchiques au sein des bureaux des procureurs généraux, ainsi que les décisions prises individuellement par les procureurs, par exemple de ne pas instruire une affaire ou de ne pas engager de poursuites, doivent être motivées et expliquées par écrit dans le dossier. Il s'agit donc d'un progrès notable.
74. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

75. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures appropriées pour que toute faute professionnelle intentionnelle ou irréfléchie commise par des procureurs fédéraux fasse l'objet d'une enquête et soit sanctionnée dans le cadre d'une procédure transparente mettant en jeu, le cas échéant, des organismes ayant une autonomie et une indépendance suffisantes ; et ii) que la transparence publique de ces procédures impliquant des procureurs fédéraux soit améliorée, compte dûment tenu du droit à la vie privée et à une défense efficace des procureurs fédéraux concernés.*

76. Les autorités indiquent que, le 15 janvier 2019, la Chambre des représentants a adopté par acclamation la Loi de 2019 sur l'accès des inspecteurs généraux (*Inspector General Access Act*), qui donnera à l'Inspecteur général le pouvoir d'enquêter sur certaines allégations de conduites répréhensibles de procureurs. Le même projet de loi a été adopté par la Chambre en novembre dernier par acclamation. Il est actuellement en attente d'adoption à la Commission judiciaire du Sénat.
77. Les autorités soulignent également que, bien que le Rapport d'Évaluation suggère que le Bureau de l'inspecteur général (OIG) dispose d'une plus grande autonomie et transparence dans ses « procédures disciplinaires » que le Bureau de la responsabilité professionnelle (OPR), l'OIG et l'OPR ont ceci de commun qu'elles n'enquêtent sur les fautes professionnelles que dans leur domaine de compétence et réfèrent à d'autres les procédures disciplinaires. En cas de détection d'une faute professionnelle, l'OIG transmet ses conclusions au bureau pertinent du ministère de la Justice en vue de l'imposition de sanctions disciplinaires. De même, l'OPR transmet ses conclusions à l'unité chargée de l'examen des conduites professionnelles répréhensibles (Professional Misconduct Review Unit, PMRU), qui détermine si des mesures disciplinaires – et lesquelles – sont justifiées.
78. Les autorités déclarent que l'OPR s'efforce d'être aussi transparent que la législation fédérale le permet dans la publication de ses conclusions. Il synthétise à cette fin ses examens et enquêtes dans un rapport annuel publié en ligne sur un site permettant d'accéder à tous ses rapports annuels de 2005 à 2017. Les synthèses de l'OPR fournissent des informations et des statistiques, expurgées des données à caractère personnel, sur ses examens, ses enquêtes et ses autres activités. En outre, il publie des rapports d'enquête sur des questions présentant un vif intérêt public. Afin d'améliorer la transparence de son fonctionnement, l'OPR a récemment mis en place une nouvelle politique pour publier les résumés des rapports d'enquête ou les copies expurgées des rapports d'enquête sur son site web à l'issue du processus d'appel et avec l'accord des personnes concernées.
79. Les autorités précisent que les synthèses des enquêtes de l'OIG et les synthèses que publie l'OPR dans ses rapports annuels, qui dans l'un et l'autre cas sont publiées en ligne et accessibles au public, sont de nature similaire. Comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation, les synthèses publiées par l'OIG ne mentionnent généralement ni les noms des personnes visées par une enquête, ni d'autres informations protégées par la loi sur la protection de la vie privée. De même, les synthèses incluses dans les rapports annuels de l'OPR ne contiennent aucune information permettant d'identifier les personnes visées par une enquête ou les témoins, non plus que d'autres informations protégées par la loi sur la protection de la vie privée. Lorsque l'intérêt public l'emporte sur les considérations relatives à la vie privée d'un individu, l'OPR et l'OIG publient des rapports d'enquête complets et non expurgés. Par conséquent, dans ses enquêtes sur les fautes professionnelles et dans la publication d'informations à ce sujet, l'OPR fait preuve d'un degré de transparence identique à l'OIG. S'il est vrai que la loi sur la protection de la vie privée empêche une plus grande transparence de l'OPR au sujet de ses enquêtes pour faute professionnelle et des procédures disciplinaires qui peuvent s'ensuivre, il en va de même pour l'OIG qui, tout comme l'OPR, doit se conformer aux dispositions de la loi sur la protection de la vie privée dans la conduite de ses propres enquêtes pour faute professionnelle et dans ses rapports annuels. Bref, ce n'est pas par manque d'autonomie ou d'indépendance que l'OPR ne peut publier un plus grand nombre de ses conclusions d'enquête mais à cause des dispositions impératives de la loi sur la protection de la vie privée, qui s'appliquent à la fois à l'OPR et à l'OIG.

80. Les autorités soulignent également que les rapports annuels de l'OPR expliquent publiquement les raisons pour lesquelles un grand nombre des plaintes reçues par l'OPR ne justifient pas l'ouverture d'une enquête. En 2017, par exemple, l'OPR a reçu 636 plaintes, dont 33 % émanant de personnes incarcérées. Nombre de ces 636 plaintes portaient sur des questions ne relevant pas des compétences de l'OPR. D'autres ont été transmises à d'autres organes : 72 concernaient des allégations de fautes professionnelles et méritaient un examen plus approfondi. Les plaintes restantes ne justifiaient pas un examen ou une enquête pour des raisons diverses, par exemple le fait qu'elles étaient en cours d'examen par un tribunal, qu'elles avaient déjà été rejetées par un tribunal ou qu'il s'agissait de plaintes frivoles. L'OPR fournit donc des statistiques annuelles sur le nombre de plaintes qu'elle a reçues et le nombre de celles qui ont donné lieu à l'ouverture d'un examen ou d'une enquête, en indiquant les raisons pour lesquelles les plaintes restantes ne justifiaient pas l'ouverture d'un examen ou d'une enquête de l'OPR. En outre, l'OPR s'efforce actuellement d'améliorer son site internet et son formulaire de dépôt de plainte en ligne, qui sera conçu de manière à mieux informer le public des questions qui se prêtent à un examen de l'OPR, en permettant ainsi de filtrer certaines des plaintes qui ne relèvent pas des compétences de l'OPR.
81. Le GRECO prend note de ces éclaircissements. Il ne remet pas en question les informations fournies mais précise que son objectif avec la présente recommandation n'était pas de comparer l'OIG et l'OPR mais de déterminer dans quelle mesure le système décrit dans le Rapport d'Évaluation a connu des améliorations dans le sens requis par la recommandation.
82. Le premier volet de la recommandation appelle à prendre des mesures pour assurer que toute faute professionnelle commise par un procureur fédéral donne lieu à une procédure transparente menée par des organes dotés d'une autonomie et d'une indépendance suffisantes. Le GRECO se félicite de la Loi de 2019 sur l'accès des inspecteurs généraux, qui a été adoptée par la Chambre des représentants. Bien qu'elle n'ait pas été adoptée par les deux chambres du Congrès, les progrès accomplis jusqu'à présent sont encourageants. Le Rapport d'Évaluation notait que le manque allégué de transparence de l'OPR devait être pris au sérieux et que l'OPR devait accroître sa transparence (paragraphe 303) car l'OPR est un organe interne du ministère de la Justice, qui n'est donc pas indépendant du ministre, alors que l'OIG est une entité indépendante créée par la loi (paragraphe 299). Aucun élément nouveau n'est rapporté à cet égard au sujet de l'OPR.
83. Le deuxième volet de la recommandation appelle à une amélioration (générale) de la transparence et le GRECO note à cet égard que l'OPR travaille à améliorer l'information fournie en ligne pour lui permettre de mieux remplir ses fonctions. La politique récemment adoptée par l'OPR, qui consiste à publier les résumés des rapports d'enquête ou des copies expurgées des rapports d'enquête sur son site web (sous réserve de l'approbation des personnes concernées), va également dans le bon sens. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour mettre pleinement en œuvre cette recommandation.
84. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

85. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que les États-Unis ont mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante six des douze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, quatre ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.

86. Plus spécifiquement, les recommandations ii, v, vi, x et xi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, iii, viii et xii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iv et vii n'ont pas été mises en œuvre.
87. Les membres du Congrès envisagent d'améliorer quelque peu la transparence du processus législatif. Les matériaux de présentation et les outils de formation concernant les codes de conduite du Sénat et de la Chambre des représentants ont été actualisés et les commissions d'éthique des deux chambres promeuvent les divulgations *ad hoc* en cas de conflit d'intérêts. Cela mis à part, d'autres mesures devraient être prises concernant le « pantouflage », les relations avec les lobbyistes et le contrôle de l'application des règles internes du Congrès. Le dépôt de plusieurs projets de loi au Congrès n'est pas suffisant pour permettre l'examen adéquat des importantes mesures requises pour améliorer la transparence de l'ensemble du processus législatif du Congrès.
88. En ce qui concerne les juges, des efforts supplémentaires seront nécessaires aux fins d'un réexamen adéquat du système de renouvellement des mandats des juges d'instance et de faillite sous l'angle de l'indépendance judiciaire. Toutefois, il est positif de constater que la Cour suprême a engagé un processus de réflexion sur les codes d'éthique judiciaires et que la formation à l'éthique des juges de cour d'appel a été très fortement renforcée.
89. En ce qui concerne les procureurs, un développement très positif est l'amendement du Manuel des procureurs fédéraux (United States Attorneys' Manual, USAM), qui a permis d'introduire plusieurs directives exigeant des procureurs qu'ils justifient leurs décisions par écrit (par exemple en cas de décision de ne pas poursuivre ou de classement d'une affaire suite à une inculpation), comme cela était recommandé. Une loi est en cours d'élaboration pour modifier la façon dont certaines allégations de faute des procureurs font l'objet d'enquêtes. L'OPR a également pris des mesures pour améliorer la transparence des procédures à l'encontre des procureurs accusés de diverses formes de conduite répréhensibles.
90. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que, pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations, de nouveaux progrès matériels devront être obtenus pendant les 18 mois à venir. Par conséquent, le GRECO invite le chef de la délégation des États-Unis à soumettre des informations supplémentaires au sujet de la mise en œuvre des recommandations i, iii, iv, v, vii, viii et xii avant le 30 septembre 2020.
91. Enfin, le GRECO invite les autorités des États-Unis à autoriser dès que possible la publication de ce rapport.