

Adoption : 25 février 2021
Publication : 9 avril 2021

Public
GrecoRC4(2021)12

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 87^e réunion plénière
(Strasbourg, 22-25 mars 2021)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités américaines pour mettre en œuvre les quatre recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur les États-Unis (voir le paragraphe 2) concernant la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur les États-Unis a été adopté lors de la 74^e réunion plénière du GRECO (2 décembre 2016) et rendu public le 17 janvier 2017 avec l'autorisation des autorités américaines.
3. Le Rapport de conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 82^e réunion plénière (22 mars 2019) et rendu public le 29 mai 2019, avec l'autorisation des États-Unis. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités américaines ont soumis un Rapport de situation sur les mesures supplémentaires prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport, reçu le 23 décembre 2020, a servi de base à l'établissement du présent Deuxième Rapport de conformité.
4. Le GRECO a sélectionné le Royaume-Uni (pour les assemblées parlementaires) et Chypre (pour les institutions judiciaires) pour désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M^{me} Alexia KALISPERA, au titre de Chypre, et M. David MEYER, au titre du Royaume-Uni. Ces rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Deuxième Rapport de conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'évaluation du quatrième cycle, le GRECO avait adressé 12 recommandations aux États-Unis. Dans le Rapport de conformité qui avait suivi, le GRECO avait conclu que : les recommandations ii, v, vi, x et xi avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante ; la recommandation ix avait été traitée de manière satisfaisante ; les recommandations i, iii, viii et xii avaient été partiellement mises en œuvre ; et les recommandations iv et vii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité aux recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO recommande d'envisager d'accroître la transparence du processus pré-législatif menant à la présentation des nouveaux projets de loi au Congrès.*
7. Il convient de rappeler que, dans son Rapport de conformité, le GRECO avait conclu à la mise en œuvre partielle de cette recommandation. Le GRECO avait pris acte du projet de législation en cours visant à accroître la transparence législative, notamment en ce qui concerne un aspect important de celle-ci, à savoir les activités de lobbying. Il avait cependant conclu à la nécessité de déployer des efforts supplémentaires pour traiter d'autres questions en jeu dans ce domaine.
8. Les autorités américaines indiquent aujourd'hui poursuivre leur examen de la possibilité d'accroître la transparence du processus législatif et signalent dans ce contexte la création d'une Commission spéciale sur la modernisation du Congrès [ci-après « la Commission spéciale »] (en anglais *Select Committee on the Modernisation of Congress* le plus souvent désignée sous son abréviation « *Select Committee* »). Cette commission spéciale de la Chambre des représentants est un organe bipartite. Elle a été créée en vertu de la résolution 6 de la Chambre des

représentants le 4 janvier 2019 avec pour mandat de rendre le Congrès plus efficace, plus efficient et plus transparent, en enquêtant, en étudiant, en faisant des constatations, en tenant des audiences publiques et en élaborant des recommandations sur le processus législatif.

9. La Commission spéciale a procédé à 16 auditions, six discussions virtuelles et six réunions de travail. Au cours des auditions, ses membres ont écouté des universitaires, des experts extérieurs et d'anciens membres du Congrès. Ils ont discuté et débattu de diverses questions, envisagé de nombreuses réformes du pouvoir législatif et finalement voté des recommandations. À l'issue de ses délibérations, la Commission spéciale a publié dix rapports individuels plus un rapport final complet.
10. La Commission spéciale a consacré des efforts importants à l'examen de la transparence législative, en particulier. Plusieurs de ses auditions ont porté entre autres sur cette question et l'une d'entre elles lui a été exclusivement consacrée. Pendant cette dernière, la commission a discuté et souligné les efforts de transparence en cours à la Chambre, l'avantage de rendre les informations législatives plus transparentes et l'effet de la transparence sur le processus de délibération au Congrès. Plus spécialement, l'audition a permis d'écouter le témoignage de plusieurs experts concernant les progrès du Congrès en matière de transparence et les défis à venir, notamment en ce qui concerne : l'utilisation de la technologie ; la modernisation des systèmes d'information en vue de faciliter l'accès des citoyens et du personnel à des informations gratuites et pertinentes ; les efforts déployés pour rendre l'information plus accessible, plus compréhensible et plus exploitable en vue de permettre aux utilisateurs de mieux défendre leur point de vue ; et enfin, les éventuelles complications involontaires d'une transparence accrue et la manière de les éviter¹.
11. Les autorités soulignent qu'à la suite de cette audition, la Commission spéciale a approuvé une série de recommandations (reprises dans son rapport final) qu'elle a fait parvenir aux commissions compétentes du Congrès en vue des prochaines étapes de la procédure². Ces recommandations visent, entre autres, à accroître la transparence au cours des premières étapes du processus législatif, ainsi qu'à garantir que toutes les étapes du processus d'élaboration des politiques soient ouvertes aux individus. Ainsi, une recommandation vise directement les principales préoccupations qui sous-tendent la recommandation du GRECO, car elle appelle à la modernisation du système de divulgation des activités de lobbying dans le but d'améliorer le processus d'enregistrement de manière à pouvoir retrouver et suivre plus facilement les divulgations individuelles. Plus précisément, elle recommande de charger le greffier de la Chambre et le secrétaire du Sénat de générer un identifiant unique pour les lobbyistes à l'échelle du Congrès et de communiquer celui-ci au public sous forme de données structurées dans le cadre du téléchargement des déclarations de lobbying. La Commission spéciale a reconnu que le renforcement de la transparence du processus d'élaboration de la législation constitue une tâche complexe compte tenu du nombre d'étapes et d'acteurs en jeu. L'objectif final devrait être de permettre aux citoyens de découvrir plus facilement qui fait du lobbying auprès du Congrès et qui participe au processus législatif. Parmi les autres

¹ Pour plus d'informations sur le contenu des témoignages, prière de consulter les documents en ligne suivants : <http://docs.house.gov/meetings/MH/MH00/20190510/109468/HHRG-116-MH00-Wstate-SchumanD-20190510-U2.pdf>
<https://docs.house.gov/meetings/MH/MH00/20190510/109468/HHRG-116-MH00-Wstate-ReevesR-20190510.pdf>
<https://docs.house.gov/meetings/MH/MH00/20190510/109468/HHRG-116-MH00-Wstate-TaubererJ-20190510-U2.pdf>
<https://docs.house.gov/meetings/MH/MH00/20190510/109468/HHRG-116-MH00-Wstate-LeeF-20190510-U2.pdf>

² Voir la page "Legislation to Reform Congress Passes House" (10 mars 2020) sur le site Web de la Commission spéciale.

recommandations en matière de transparence, citons : la finalisation d'un nouveau système permettant aux individus de suivre facilement la manière dont les amendements peuvent modifier la législation et l'impact des propositions de loi sur la législation en vigueur ; un accès en un clic à une page décrivant comment chaque membre du Congrès vote en commission ; ainsi que la publication annuelle d'une liste des organisations actives regroupant des membres du Congrès actives afin de garantir la transparence du processus d'élaboration des politiques et de création des caucus.

12. Les autorités soulignent en outre le caractère ciblé spécifique des réformes recommandées par la Commission spéciale, lesquelles sont actuellement mises en œuvre. Elles tiennent à préciser que, si l'examen le plus pertinent et le plus complet des questions soulevées par le GRECO s'est déroulé dans le cadre de la Commission spéciale, celle-ci n'est pas la seule instance à laquelle les États-Unis ont eu recours pour envisager la manière d'accroître la transparence du Congrès. Ainsi, le Caucus de la transparence du Congrès [Congressional Transparency Caucus], une organisation de membres officielle et bipartite cherche à promouvoir l'ouverture et l'accessibilité du gouvernement fédéral ; elle a tenu plusieurs réunions d'information, dont une consacrée explicitement à l'accroissement de la transparence législative. De même, le caucus dit « des solutionneurs de problèmes » [Problem Solvers Caucus], un groupe de membres de la Chambre des représentants, a contribué à l'instauration de nouvelles règles visant à promouvoir une plus grande ouverture, un meilleur esprit bipartite et une plus grande transparence en instaurant un nouveau « calendrier de consensus » pour tout projet de loi soutenu par plus de 290 coparrains. En vertu de ce calendrier, l'annotation d'un projet de loi en commission [mark-up] doit faire l'objet d'un préavis de trois jours et les amendements bipartites jouissant d'un large soutien populaire bénéficier d'un traitement préférentiel.
13. Par ailleurs, les autorités notent également que plusieurs projets de loi traitant de cette question ont été présentés au début de la 117^e session du Congrès qui a débuté en janvier 2021, notamment :
 - H.R.1, *For the People Act of 2021*, établit un centre d'échange au ministère de la Justice qui mettrait à la disposition du public des copies des déclarations d'enregistrement de lobbying dans un format consultable et classable. Le projet de loi a été introduit le 4 janvier 2021.
 - H.R.22, *Congressional Budget Justification Transparency Act of 2021* [loi de 2021 sur la transparence de la justification du budget du Congrès]. Ce projet de loi exige de tout organisme officiel qu'il mette en ligne l'ensemble des documents justifiant la proposition de budget qu'il soumet au Congrès. Présenté le 4 janvier 2021, il a été adopté par la Chambre le 5 janvier 2021.
 - H.R. 46, *One Bill, One Subject Transparency Act of 2021* [loi de 2021 sur la transparence : un seul sujet par projet de loi]. Ce projet de loi exige que chaque projet de loi ou résolution commune traite dans ce sujet, lequel doit être indiqué clairement et de manière descriptive dans son titre. Il interdit en outre de recourir à un projet de loi de crédits pour modifier une loi existante n'ayant pas de rapport avec ledit projet. Le projet de loi a été présenté le 4 janvier 2021.
 - S. 103. Ce projet de loi, présenté au Sénat le 28 janvier 2021, vise notamment à garantir la clarté et la transparence de la législation.
14. Le GRECO se félicite de l'approche exhaustive adoptée par le Congrès pour renforcer la transparence du processus législatif, en particulier aux premiers stades de celui-ci — lesquels incluent des consultations et autres préparatifs — en vue de mieux renseigner le public à propos des personnes exerçant des pressions sur le Congrès

ou participant au processus législatif. Le travail minutieux de la Commission spéciale pour renforcer la transparence des étapes préliminaires du processus législatif à un stade précoce (en améliorant par exemple le système de divulgation des activités de lobbying et l'accès à ces informations, le suivi des changements apportés à la législation et la publicité des votes en commission, etc.), et, plus particulièrement, les recommandations qui en découlent dans son rapport final déclenchant la réforme, prouvent que la recommandation i a été dûment prise en considération. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leur action positive dans ce domaine et à mettre en œuvre les recommandations de la de la Commission spéciale.

15. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO recommande qu'une obligation d'information ad hoc soit prévue lorsqu'un conflit non apparent émerge entre des intérêts privés spécifiques de membres du Congrès et une question examinée dans le cadre de cette institution.*
17. Il convient de rappeler que, dans son Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Le GRECO tout en se félicitant des progrès accomplis dans l'intégration d'une culture de la déclaration ad hoc, estime que la recommandation ne pourra être considérée comme pleinement mise en œuvre que lorsque l'obligation de déclaration résultera d'une exigence plus formelle.
18. Selon les autorités américaines, la Commission spéciale mentionnée plus haut (voir l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation i), après avoir étudié la question, s'est déclarée persuadée que les divulgations périodiques et le solide programme de divulgation financière constituent une protection adéquate contre les conflits d'intérêts. Les autorités signalent en outre, même si sa portée est plus limitée que celle de la recommandation iii, l'obligation imposée par la Chambre et le Sénat à leurs membres (et à leur personnel de direction) de signaler, dans un délai de trois jours, toute négociation entamée en vue d'obtenir un emploi dans le secteur privé. Les deux assemblées exigent que leurs parlementaires certifient en outre s'abstenir de toute activité officielle affectant l'employeur privé potentiel en cause et facilitent la publicité du signalement susmentionné en remplissant des formulaires facilement accessibles en ligne.
19. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le GRECO avait pris acte, dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle, des réglementations de grande ampleur mises en place pour prévenir les conflits d'intérêts et imposant différents régimes de divulgation périodique et annuelle aux membres du Congrès ; l'exemple fourni plus haut sur « le pantouflage » constitue une preuve supplémentaire de l'attitude adoptée. Cela dit, le GRECO regrette qu'il n'y ait toujours pas d'obligation légale de divulgation ad hoc comme celle énoncée dans la recommandation. Cette question reste en suspens.
20. Le GRECO conclut par conséquent que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

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

22. Il convient de rappeler que cette recommandation n'avait pas été considérée comme mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO avait pris note des initiatives mentionnées à propos de cette recommandation, lesquelles pourtant soit n'abordaient pas le cœur du problème (à savoir l'occupation d'un emploi par les membres du Congrès après la cessation de leurs fonctions), soit — s'agissant d'initiatives législatives visant des membres individuelles en relation avec la question du « pantouflage » — n'étaient pas suffisamment avancées ou soutenues pour faire valoir que la recommandation était effectivement respectée.
23. Les autorités mentionnent plusieurs projets de loi présentés au Congrès en vue de résoudre ce problème à la fois en ce qui concerne la session législative en cours et les précédentes :
- H.R. 414. Ce projet de loi interdit notamment à tous les anciens membres du Congrès d'exercer des activités de lobbying pendant une période de cinq ans à compter de la cessation de leurs fonctions. Présenté le 21 janvier 2021 à la Chambre des représentants, il a été renvoyé à la Commission des affaires judiciaires de cette assemblée.
 - H.R. 459. Ce projet de loi est censé aller plus loin que le H.R. 414 dans l'interdiction faite aux anciens membres et fonctionnaires élus du Congrès d'exercer à un moment quelconque des activités de lobbying au sein de cette assemblée après la cessation de leurs fonctions. Présenté le 25 janvier 2021, il a été renvoyé aux commissions compétentes.
 - H.R. 661. Ce projet de loi oblige les membres du Congrès à révéler la relation commerciale avec des entités étrangères. Présenté le 1^{er} février 2021, il a été renvoyé à la Commission sur l'administration de la Chambre.
 - H.R. 753. Ce projet vise notamment à interdire pendant cinq ans aux membres du Congrès d'exercer des activités de lobbying au niveau fédéral. Présenté le 3 février 2021, il a été renvoyé aux commissions compétentes.
 - S. 2622, Close the Revolving Door Act of 2019 [projet de loi visant à mettre fin à la pratique des portes tournantes]. Ce projet de loi vise à renforcer les restrictions pesant sur les activités de lobbying et les sanctions dont sont passibles les contrevenants. Il imposerait une interdiction à vie à tout ancien sénateur, membre de la Chambre des représentants ou fonctionnaire élu d'une ou l'autre Chambre de faire du lobbying auprès d'un quelconque membre, fonctionnaire ou employé actuel du Congrès, ou de tout employé d'un organe relevant du pouvoir législatif. Il prolongerait également l'interdiction d'un à six ans pour les fonctionnaires et les employés du Sénat, assistants parlementaires, membres du personnel des commissions, membres du personnel de direction et membres d'un autre organe relevant du pouvoir législatif. Il interdirait, pour une période de six ans, à tout lobbyiste enregistré ou agent d'un mandant étranger d'être recruté par un membre ou une commission du Congrès avec lequel il aurait entretenu une relation importante en matière de lobbying ; il obligerait toute entité de lobbying importante à déposer chaque année la liste des anciens membres du Congrès ou des anciens hauts fonctionnaires du pouvoir législatif qui lui fournissent des services de consultation rémunérés et alourdirait les sanctions au civil en cas de violation des exigences de divulgation ou de déclaration. Le projet de loi a été présenté au Sénat le 17 octobre 2019 où il a fait l'objet de deux lectures avant d'être renvoyé à la Commission de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales.
 - S. 1158, Cleaning Up Washington's Act [loi sur le nettoyage de Washington]. Ce projet de loi vise à modifier les restrictions en matière de lobbying pesant sur les

hauts fonctionnaires et les membres du Congrès. Plus spécialement, il ferait passer de deux à cinq ans la durée de l'interdiction d'exercice d'activités de lobbying après la cessation de leurs fonctions par les personnes nommées à un poste politique et rémunérées selon le barème dit « Executive Schedule ». En outre, il porterait à cinq ans la durée d'interdiction d'exercice d'activités de lobbying pesant sur les anciens membres du Sénat ou de la Chambre des représentants. Le projet de loi a été présenté lors de la session parlementaire précédente et devrait probablement être de nouveau examiné au cours de la session actuelle.

- S. 601, BLAST Act. Ce projet de loi prévoit de réviser l'interdiction d'exercer des activités de lobbying après la cessation de leurs fonctions pesant sur les anciens membres et fonctionnaires élus du Congrès. Plus spécialement, il imposerait l'interdiction permanente d'exercer des activités de ce type à tous les anciens membres du Sénat (actuellement soumis à une interdiction de deux ans seulement), anciens membres de la Chambre des représentants (actuellement soumis à une interdiction d'un an seulement) ou anciens fonctionnaires élus d'une des deux Chambres du Congrès (actuellement soumis à une interdiction d'un an seulement). Le projet de loi a été présenté lors de la session parlementaire précédente et devrait probablement être de nouveau examiné au cours de la session actuelle.
 - H.R. 3326, End the Congressional Revolving Door Act [loi visant à mettre fin à la pratique des portes tournantes au sein du Congrès]. Ce projet de loi vise à interdire à tout ancien membre ou haut fonctionnaire du Congrès — enregistré comme lobbyiste et ayant droit à une rémunération en cette qualité — de percevoir la moindre prestation de retraite fédérale. Le projet de loi a été présenté lors de la session parlementaire précédente et devrait probablement être de nouveau examiné au cours de la session actuelle.
24. Selon les autorités, bien que les projets de loi susmentionnés n'aient pas été adoptés, l'introduction continue de lois supplémentaires et leur examen par les commissions compétentes du Congrès démontrent néanmoins la volonté scrupuleuse et durable de traiter la question du pantouflage et des portes tournantes, surtout dans le contexte des nouveaux défis posés par les nouvelles pandémies de coronavirus. Selon lesdites autorités aussi, même si les objectifs fixés par le GRECO n'ont pas été atteints, la situation créée par les pandémies de nouveaux coronavirus a mobilisé le pouvoir législatif et empêché de procéder à un examen plus approfondi de cette législation et d'autres textes de loi importants.
25. Le GRECO prend note des initiatives mentionnées par les autorités, lesquelles vont dans la bonne direction, mais — comme les autorités le reconnaissent elles-mêmes — ne sauraient s'analyser en une mise en œuvre intégrale de cette recommandation. La plupart des initiatives signalées n'ont fait l'objet ni d'un examen ni d'une discussion approfondis lors des auditions du Congrès. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir des informations sur la manière dont le 117^e Congrès abordera la question de l'efficacité des règles actuelles relatives à l'exercice par ses anciens membres d'activités de lobbying.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

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

28. Il convient de rappeler que cette recommandation n'avait pas été considérée comme mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO avait pris note des mesures prises pour renforcer la protection des droits du personnel du Congrès vis-à-vis des parlementaires. Il avait toutefois noté que cette action, louable en soi, ne va pas au cœur de la recommandation vii qui vise à renforcer les attributs (par exemple l'indépendance et les pouvoirs) des mécanismes de contrôle en vigueur et des commissions d'éthique à la lumière des règles du Bureau d'éthique du Congrès (*Office of Congressional Ethics* ou OCE).
29. Les autorités américaines font valoir aujourd'hui que, en plus d'identifier et de recommander des mesures visant à accroître la transparence législative, la Commission spéciale (telle qu'elle est décrite plus haut dans l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation i) a également envisagé diverses réformes en matière de supervision du Congrès. Même si son rapport final ne recommande pas de changements spécifiques à ce sujet, les questions connexes ont été discutées et débattues. Selon ce document, même si certains membres ont exprimé des inquiétudes quant à la transparence, l'efficacité et la politisation potentielle de la Commission d'éthique de la Chambre (*Ethics Committee*) et du Bureau d'éthique du Congrès (OCE), la Commission n'a pas adopté de recommandations dans ce domaine. Les auteurs dudit rapport concluent par contre qu'étant donné les nombreuses règles et directives éthiques régissant le personnel et les députés, de futures commissions spéciales pourraient utilement dépoussiérer les réglementations obsolètes.
30. Le GRECO prend note des informations communiquées. Tout en regrettant qu'aucune autre mesure visant à renforcer les attributs des mécanismes de supervision du Congrès et d'application de ses règlements n'ait été introduite, il reconnaît que la question a été dûment prise en compte dans les travaux de la Commission spéciale sur la modernisation du Congrès préconisée dans la recommandation vii. Le GRECO relève aussi que cet examen a pris fin sans que la Commission ait jugé bon d'adopter la moindre recommandation. De l'avis du GRECO, il s'agit là d'une occasion manquée de renforcer les pouvoirs de l'OCE, même s'il semblerait que les autorités n'aient pas exclu de poursuivre l'examen de cette question à l'avenir, dans la mesure où certaines critiques se font encore entendre sur ce point. Le GRECO ne peut qu'encourager les autorités à garder cette question à l'étude.
31. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation viii.

32. *Le GRECO recommande que le pouvoir judiciaire examine comment le système de reconduite des juges d'instance et de faillite peut assurer l'indépendance judiciaire.*
33. Il convient de rappeler que, dans le Rapport de conformité du GRECO, cette recommandation n'avait été jugée que partiellement mise en œuvre. Malgré une évaluation préliminaire de la question dans le cadre d'enquêtes informelles, le GRECO avait jugé la portée de cet exercice insuffisante et refusé de l'assimiler à un examen complet de la manière dont le système de renouvellement des mandats pourrait garantir l'indépendance judiciaire. En arrivant à cette conclusion, le GRECO avait noté l'impossibilité apparente de déterminer l'organe du pouvoir judiciaire s'étant penché sur la question, à quel moment et dans quelle mesure. Le GRECO avait également suggéré qu'il serait utile d'obtenir davantage d'informations sur les raisons pour lesquelles certains juges décident de ne pas solliciter le renouvellement de leur mandat.

34. Les autorités américaines mentionnent aujourd’hui des informations complémentaires concernant le processus de reconduite des juges qui ne sont pas nommés à vie (juges d’instance et juges de faillite). En particulier, les États-Unis ont recueilli des données confirmant qu’au cours des 15 dernières années, la quasi-totalité (99 %) des juges d’instance ayant demandé le renouvellement de leur mandat l’ont obtenu. En outre, les États-Unis ont recueilli des informations concernant la carrière post-judiciaire des juges d’instance et des juges de faillite ayant choisi de ne pas demander le renouvellement de leur mandat. En ce qui concerne la reconduite des juges d’instance, de 2006 à la mi-2020, 685 magistrats ayant demandé le renouvellement de leur mandat ont finalement été reconduits dans leurs fonctions et six seulement ont vu leur demande rejetée. En d’autres termes, plus de 99 % de tous les juges d’instance ayant demandé le renouvellement de leur mandat sur une période de 14,5 ans ont été reconduits dans leurs fonctions. Quant aux juges ayant décidé de quitter la magistrature plutôt que de demander le renouvellement de leur mandat, une recherche d’informations accessibles au public montre que beaucoup d’entre eux ont opté pour une carrière juridique après la cessation de leurs fonctions. Il existe de nombreux exemples de juges d’instance et de juges de faillite ayant quitté l’appareil judiciaire pour accepter des postes juridiques de haut niveau dans des cabinets d’avocats privés, de grandes entreprises et des organismes de règlement extrajudiciaire des litiges, ainsi que dans le milieu universitaire.
35. En revanche, les autorités américaines affirment ne pas avoir découvert d’informations suggérant que les juges évitent de demander le renouvellement de leur mandat en raison de préoccupations concernant leur indépendance judiciaire. Lorsqu’elle examine la demande de renouvellement du mandat d’un juge d’instance, la juridiction concernée est tenue de suivre des procédures de sélection au mérite détaillées comprenant des lignes directrices concrètes et de multiples niveaux de contrôle. Cette procédure exhaustive comprend l’annonce publique de l’intérêt du juge pour une nouvelle nomination et la sollicitation de commentaires du barreau et du public concernant la personnalité et les compétences de l’intéressé. Un jury de sélection au mérite — composé d’avocats et d’autres membres de l’ordre judiciaire — prépare un rapport à l’intention de la juridiction, laquelle examine ce document et toutes les informations connexes avant de prendre une décision finale concernant la reconduite du juge. Selon les autorités, les juges perçoivent en substance 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 la carrière et de l’équité de la procédure de reconduite dans leurs fonctions.
36. En plus de ces efforts supplémentaires pour collecter des informations pertinentes, les autorités affirment qu’elles ont également déployé des autres mesures pour s’assurer que la recommandation viii a été prise en compte par les institutions officielles appropriées au sein du système judiciaire fédéral. En 2019, cette question a ainsi été examinée par le directeur du Bureau administratif des tribunaux américains [*Administrative Office of the United States Courts*] en consultation avec les représentants du pouvoir judiciaire au sein de la délégation des États-Unis auprès du GRECO. Ce directeur a ensuite demandé au Comité de la branche judiciaire de la Conférence judiciaire d’examiner et de considérer cette recommandation du GRECO lors de sa réunion semestrielle³. Lors de sa réunion de décembre 2020, ledit Comité a donc examiné cette recommandation du GRECO et la section du Rapport de

³ La Conférence judiciaire [*Judicial Conference*] des États-Unis est chargée d’élaborer des orientations à l’intention des tribunaux fédéraux. La compétence du Comité de la branche judiciaire de la Conférence comprend le traitement des problèmes affectant le pouvoir judiciaire en tant qu’institution et aussi le statut des magistrats fédéraux. La composition de la Conférence judiciaire s’établit comme suit : le juge en chef de chaque Cour d’appel du circuit régional fédéral, le juge en chef de la Cour du commerce international des États-Unis et un juge de chaque circuit judiciaire régional. La présidence de la Conférence est assurée par le juge en chef de la Cour suprême des États-Unis [*Chief Justice*] tandis que son Secrétariat est dirigé par le directeur du Bureau administratif des tribunaux des États-Unis.

conformité afférente, ainsi que les informations complémentaires mentionnées ci-dessus. Pendant la même réunion, les représentants du pouvoir judiciaire au sein de la délégation auprès du GRECO ont fait une présentation à l'ensemble du Comité et répondu aux questions des membres. Le Comité a pris note des procédures utilisées pour évaluer l'opportunité de reconduire un juge n'ayant pas droit à la protection de l'article III et, après avoir examiné attentivement tous les documents pertinents et discuté de la question, a conclu à l'absence de défaut majeur dans le système actuel de reconduite des juges d'instance et des juges de faillite. Pour les autorités, ces consultations avec le Directeur du Bureau et avec le Comité de la branche judiciaire prouvent que les préoccupations à l'origine de cette recommandation sont pleinement prises en considération par les instances appropriées au sein du pouvoir judiciaire.

37. Le GRECO prend note de la mise à jour fournie, laquelle apporte un éclairage supplémentaire sur la question de la reconduite des juges d'instance et de faillite dans le but de garantir l'indépendance judiciaire, comme suggéré dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle (paragraphe 167). Le GRECO note que la question a été examinée par les institutions judiciaires, même si aucune proposition ou modification substantielle n'a suivi dans ce domaine. Selon le GRECO, la titularisation jusqu'à la retraite est une question de principe visant à protéger l'indépendance de l'ensemble des juges. Néanmoins, les autorités compétentes ont, conformément à la recommandation du GRECO, examiné la manière dont le système de renouvellement des mandats garantit l'indépendance de la justice et ont assuré que les processus de renouvellement des mandats pour ces catégories de juges sont guidés par diverses garanties.
38. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

39. *Le GRECO recommande de :* i) *prendre des mesures appropriées pour que toute faute professionnelle intentionnelle ou irréfléchie commise par des procureurs fédéraux fasse l'objet d'une enquête et soit sanctionnée dans le cadre d'une procédure transparente mettant en jeu, le cas échéant, des organismes ayant une autonomie et une indépendance suffisantes ; et ii) que la transparence publique de ces procédures impliquant des procureurs fédéraux soit améliorée, compte dûment tenu du droit à la vie privée et à une défense efficace des procureurs fédéraux concernés.*
40. Il convient de rappeler que le GRECO avait conclu dans son Rapport de conformité à la mise en œuvre partielle de cette recommandation. En ce qui concerne son premier volet — relatif à la transparence, l'autonomie et l'indépendance des procédures disciplinaires visant les procureurs —, le GRECO s'était félicité de l'introduction, en 2019, d'un projet de loi sur l'accès des inspecteurs généraux (*Inspector General Access Act*) qui avait permis d'avancer quelque peu dans cette direction. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation relatif à la transparence publique en général, certaines mesures avaient été adoptées. Pourtant, le GRECO avait constaté la nécessité, concernant les deux volets, de faire davantage pour parvenir à une mise en œuvre complète.
41. Les autorités américaines indiquent que le Bureau de la responsabilité professionnelle (*Office of Professional Responsibility* ou OPR) du ministère de la Justice a pris des mesures supplémentaires pour accroître la transparence des procédures disciplinaires. Outre ses rapports annuels, l'OPR poste désormais sur son site Web un résumé anonymisé des conclusions de chaque enquête venant de prendre fin. Ainsi, le résumé des 16 enquêtes pour faute professionnelle menées en 2020 a été posté sur ce site. Les autorités ont communiqué des informations supplémentaires sur plusieurs affaires dans lesquelles l'OPR a publié un rapport d'enquête intégral sans procéder à la moindre expurgation (ou en procédant à une expurgation minime) s'agissant de cas particulièrement graves où la défense de l'intérêt général a été

considérée comme devant prévaloir sur les intérêts individuels des procureurs concernés en matière de respect de la vie privée.

42. Les autorités font également valoir que, dans le but d'accroître de façon générale la transparence de la gestion des enquêtes pour faute professionnelle, l'OPR a ajouté à son site Web une large section consacrée aux Questions les plus fréquemment posées, laquelle explique en détail notamment la mission et les procédures d'enquête de cet organisme, ainsi que les circonstances dans lesquelles il divulgue ses conclusions. L'OPR a également ajouté à son site Web un formulaire de plainte en ligne afin de faciliter le dépôt, la réception et le traitement des plaintes.
43. Pour clarifier la question de l'autonomie et l'indépendance de l'OPR, les autorités soulignent que l'OPR est totalement indépendant des procureurs et des avocats civils sur lesquels il enquête. Il constitue un bureau distinct au sein du ministère de la Justice et sa structure de gestion n'est pas la même que celle des bureaux des procureurs et des directions du contentieux dudit ministère. En outre, l'OPR mène et fait état de ses enquêtes pour faute professionnelle avec le même degré de transparence que le Bureau de l'Inspecteur général (*Office of the Inspector General* ou OIG). Certes, la Loi sur la protection de la vie privée [*Privacy Act*] empêche une plus grande transparence de l'OPR au sujet de ses enquêtes pour faute professionnelle et des procédures disciplinaires connexes, mais il en va de même pour l'OIG tenu lui aussi de se conformer aux dispositions de ladite loi dans la conduite de ses propres enquêtes pour faute professionnelle et dans ses rapports annuels. En résumé, ce n'est pas par manque d'autonomie ou d'indépendance que l'OPR ne peut pas publier un plus grand nombre de ses conclusions, mais à cause des dispositions impératives de la Loi sur la protection de la vie privée lesquelles s'appliquent à la fois à l'OPR et à l'OIG. De plus, l'OPR se conforme aux demandes du Congrès lorsque celui-ci désire examiner des rapports d'enquête spécifiques sur des affaires ayant eu un grand retentissement ou autres, indépendamment de leur sensibilité, ce qui est une preuve supplémentaire de son autonomie. Les autorités ont fourni à cet égard un exemple récent illustrant la réactivité de l'OPR aux demandes d'information du Congrès concernant des enquêtes spécifiques⁴.
44. Enfin, s'agissant des remarques formulées dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle à propos de la différence entre le nombre de plaintes déposées et le nombre d'enquêtes ouvertes par l'OPR, les autorités soulignent que, dans son rapport annuel, cette instance explique les raisons de cette divergence. Ainsi, selon le rapport annuel 2020, l'OPR a reçu cette année-là 863 plaintes dont 289 (soit 33 %) émanaient de personnes en détention. Nombre de ces 863 plaintes portaient sur des questions ne relevant pas des compétences de l'OPR. D'autres visaient à obtenir des informations ou de l'aide et ont été dirigées vers l'organisme ou le ministère compétent. L'OPR a déterminé que 30 de ces plaintes alléguaient une faute professionnelle et sollicitaient un examen plus approfondi par les juristes de l'OPR et l'ouverture par ce dernier d'une enquête ou d'investigations approfondies sur la question. Les plaintes restantes ne justifiaient pas un examen ou une enquête, et ce pour diverses raisons, notamment 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 abusives, vagues ou non étayées par des preuves. Ces questions ont été traitées par des analystes expérimentés de l'OPR travaillant sous la supervision d'un juriste spécialisé, par correspondance ou par renvoi à un autre service du ministère de la Justice ou à un autre organisme officiel.
45. Le GRECO se félicite des mesures constructives adoptées en vue d'accroître la transparence générale des procédures disciplinaires et de leurs résultats (compte dûment tenu du droit à la vie privée et à une défense efficace des procureurs fédéraux concernés). En bref, l'OPR fournit aujourd'hui des statistiques annuelles sur le

⁴ Voir : <https://www.nytimes.com/2019/07/12/us/politics/acosta-resigns-trump.html>.

nombre de plaintes qu'elle a reçues et le nombre de celles ayant donné lieu à l'ouverture d'un examen ou d'une enquête, en indiquant les raisons pour lesquelles les plaintes restantes ne justifiaient pas le déclenchement d'une telle procédure. De plus, l'OPR continue de s'efforcer d'améliorer son site Web et son formulaire de dépôt de plainte en ligne afin de mieux tenir le public informé des questions justifiant de son point de vue un examen ou une enquête.

46. En ce qui concerne les mesures prises pour améliorer l'autonomie et l'indépendance de l'organe chargé de l'enquête, telles qu'elles sont préconisées dans le premier volet de la recommandation, le GRECO, dans son Rapport de conformité, avait accueilli favorablement le projet de Loi intitulé *Inspector General Access Act of 2019* [loi de 2019 sur l'accès de l'inspecteur général] conférant à l'intéressé le pouvoir d'enquêter sur certaines allégations d'irrégularités en matière de poursuites. Bien que le projet de loi ait été adopté par la Chambre des représentants en janvier 2019, puis repris et analysé dans un rapport par la Commission des affaires judiciaires de cette assemblée et inscrit au calendrier législatif du Sénat en 2020, il n'a pas été adopté lors de la 116^e session du Congrès. Les autorités ont indiqué que la plupart des projets de loi restés en suspens à la fin de la session seront de nouveau présentés au cours de la session actuelle. Toutefois, le fait est qu'à l'heure actuelle, l'OPR — à savoir une structure interne du ministère de la Justice — reste l'organe chargé d'enquêter sur les procureurs, comme indiqué dans le Rapport d'évaluation. Par conséquent, le premier volet de la recommandation reste partiellement mis en œuvre, tandis que le deuxième volet est mis en œuvre de manière satisfaisante.
47. Le GRECO conclut que la recommandation xii demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

48. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que les États-Unis ont mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante neuf des douze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle.** Les trois recommandations restantes ont toutes été partiellement mises en œuvre.
49. Plus spécialement, les recommandations ii, v, vi, x et xi ont été mises en œuvre de manière satisfaisante et les recommandations i, vii, viii et ix traitées de manière satisfaisante, tandis que les recommandations iii, iv et xii ont été partiellement mises en œuvre.
50. En ce qui concerne les membres du Congrès, des mesures supplémentaires sont en cours pour améliorer la transparence du processus d'élaboration des lois, en particulier au premier stade (celui des consultations et des préparatifs). Même si une attention particulière a également été accordée, conformément aux recommandations, au système de supervision de l'application des règles internes du Congrès, aucun changement n'a finalement été apporté. Les autorités ne préjugent pas de la possibilité de réexaminer cette question importante à l'avenir, ce dont le GRECO se félicite dans la mesure où le système pourrait effectivement bénéficier d'un renforcement des pouvoirs de l'OCE. L'établissement d'une exigence légale d'information ad hoc, 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, reste en suspens. De même, la question du pantouflage (portes tournantes), y compris les activités de lobbying menées par d'anciens membres du Congrès, mériterait d'être examinée plus avant. L'introduction de quelques projets de loi au Congrès, dont l'avancement est incertain, ne saurait suffire à cet égard.
51. En ce qui concerne les juges, des précisions supplémentaires ont été apportées pour justifier le système de reconduite des juges d'instance et des juges de faillite sous

l'angle de l'indépendance judiciaire. Enfin, en ce qui concerne les procureurs, l'OPR a considérablement amélioré la transparence des procédures à l'encontre des procureurs accusés de diverses fautes professionnelles (en tenant dûment compte des droits individuels à la vie privée et à une défense efficace des intéressés) ; pourtant, des progrès supplémentaires sont possibles afin d'accroître l'autonomie et l'indépendance de cet organe.

52. Il faut saluer le fait que pratiquement toutes les recommandations ont été dûment prises en compte par les autorités et que des améliorations ciblées ont été apportées sur la plupart des plans pour renforcer les mécanismes de prévention de la corruption en ce qui concerne le pouvoir législatif, les juges et les procureurs. L'adoption du deuxième rapport de conformité met fin à la procédure de conformité du quatrième cycle en ce qui concerne les États-Unis.
53. Enfin, le GRECO invite les autorités américaines à autoriser dès que possible la publication du présent rapport.